

Оппортунизм как благо

Как договориться с силовиками. Реформа правоохранительных органов: цели и методы. Часть 2



Фото: Агентство «Москва»

08:24, 14 марта 2026,

полную версию материала со всеми мультимедиа-элементами вы можете прочитать [по этой ссылке](#) или отсканировав QR-код →



Силовые структуры проявляют немалую устойчивость к системным изменениям «сверху». Внедряются лишь те изменения, которые соответствуют интересам сотрудников или хорошо укладываются в представления руководителей всех уровней о правильных методах управления.

Реформе правоохранительных органов может помочь тотальный оппортунизм силовиков — их готовность в любых ситуациях действовать в собственных интересах. Основной целью реформы должно быть снижение уровня насилия.

Публикация основывается на главе из [книги](#) «Платформа нормализации: возвращение будущего» и является частью одноименного проекта «Кто и как может вернуть Россию на траекторию «нормальной страны»?»). Материалы проекта будут доступны на сайте [«Что делать»](#).

В [первом тексте этой серии](#) подробно рассказывалось, что большая часть повседневной активности правоохранительных органов приносит гражданам скорее пользу, нежели вред. Магическое исчезновение полиции и других подобных структур сделало бы нашу жизнь не лучше, а хуже. Однако тот факт, что некоторая структура является скорее полезной, отнюдь не означает, что каждый ее сотрудник стремится именно к тому, чтобы принести пользу.

Социальная изоляция силовиков

Сотрудники силовых органов, как правило, живут в условиях сильной социальной изоляции. У них нет времени и сил, чтобы поддерживать социальные связи с людьми за пределами узкого семейного и профессионального круга, нет времени на медиапотребление (на просмотр госпропаганды тратится до 10% рабочего времени силовиков). Как и их семьи, они практически полностью социально изолированы. Это

усиливается неизбежной географической изоляцией (особенно актуальной для ФСИН, армии и погранслужбы) в силу исторической традиции размещения исправительных колоний и военных городков.

В результате каждый отдельный офицер может лишь изредка найти возможность сформулировать собственную позицию по вопросу, не касающемуся прямо его повседневных рабочих или семейных проблем (рядовые и сержанты — в еще меньшей степени).

У этих людей есть некоторые представления о мире и о должном, но эти взгляды за редким исключением представляют собой сумму самого простого здравого смысла (надо быть честным, не пить лучше, чем пить) и политической пропаганды, которой пропитаны все силовые ведомства.

По этой же причине у них не возникает даже некоторой политической субъектности.

У силовых органов нет профсоюзов и сколько-нибудь серьезных объединений пенсионеров, ставящих политические, а не рекреационные или экономические цели. Законодательство ограничивает профсоюзную деятельность в силовых структурах, но пенсионные ассоциации от таких ограничений свободны. В некоторых регионах сильны объединения ветеранов правоохранительных органов, но занимаются они нередко полукриминальной деятельностью, выступая посредниками между действующими силовиками и бизнесом.

Сегодняшние силовики крайне многочисленны. Они имеют серьезные и относительно равномерно распределенные льготы, не всегда связанные с реальными рисками и сложностями службы, не очень большие зарплаты (с учетом условий работы). Коррупционные возможности подавляющего большинства сотрудников крайне малы. Внимание к факторам, определяющим характер жизни и работы сотрудников силовых органов, превратит их (кроме верхушки) из противников в сторонников реформ (как минимум вынудит их занять нейтральную позицию). Это базовое условие, без выполнения которого реформы обречены на неудачу.

Оппортунистическое поведение как ресурс для реформ

Силовым органам присущ тотальный оппортунизм — способность и готовность действовать в любых обстоятельствах в соответствии со своими частными интересами (в том числе вполне легальными). Можно назвать этот интерес ведомственным или бюрократическим — получение максимального объема финансов и влияния внутри административного рынка при минимизации усилий и издержек. Понятно, что и здесь встречаются отдельные люди с альтруистической или ценностной мотивацией. Но общая логика работы системы и принципы достижения в ней успеха с такой мотивацией никак не связаны. Как ни странно, эта особенность силовых органов может помочь их реформированию.

Оппортунизм подразумевает не только деятельность в личных интересах, но и склонность силовиков к имитации деятельности, если только речь не идет о прямых, однозначных приказах руководства.

В ситуации информационной и социальной изоляции, с учетом постоянной рабочей перегрузки оппортунизм — почти единственная стратегия выживания для любого работника силового органа.

Склонность к оппортунистическому поведению у правоохранителей увеличивает регулярная ротация региональных руководителей во всех системах, кроме судебной. В результате ротации руководителей нижестоящие сотрудники сталкиваются с постоянно меняющимися требованиями. К примеру, старый начальник отдела требовал в первую очередь регулярности патрулей, новый — максимально быстрой реакции на вызовы граждан, а чего потребует следующий — неизвестно.

Почти любой работник правоохранительных структур за свою жизнь прошел через три-четыре «радикальные» реформы, которые сильно изменили его (ее) повседневность. Это тоже подталкивает их к поиску ренты, которая не зависит от конкретной успешности сотрудника на своем месте. Пенсия — одна из таких рент.

Если вы знаете, что ваше поведение не влияет на оценку вашего труда, и согласны на такие условия, то совершенно органичной стратегией становится поиск коррупционной или иной ренты, которая будет обеспечивать доход вне зависимости от того, можете ли вы в данный момент выполнить требования начальства и являются ли они реалистичными.

Это делает всех силовиков готовыми к любым изменениям — и в лучшую, и в худшую сторону (в системе по-прежнему существует и какое-то количество идеалистов). И это дает огромный потенциал для реформ. Практически любые

реформы, которые не ухудшают радикально положение сотрудников нижнего и среднего уровня, едва ли вызовут существенное сопротивление и вряд ли приведут к скрытому саботажу.

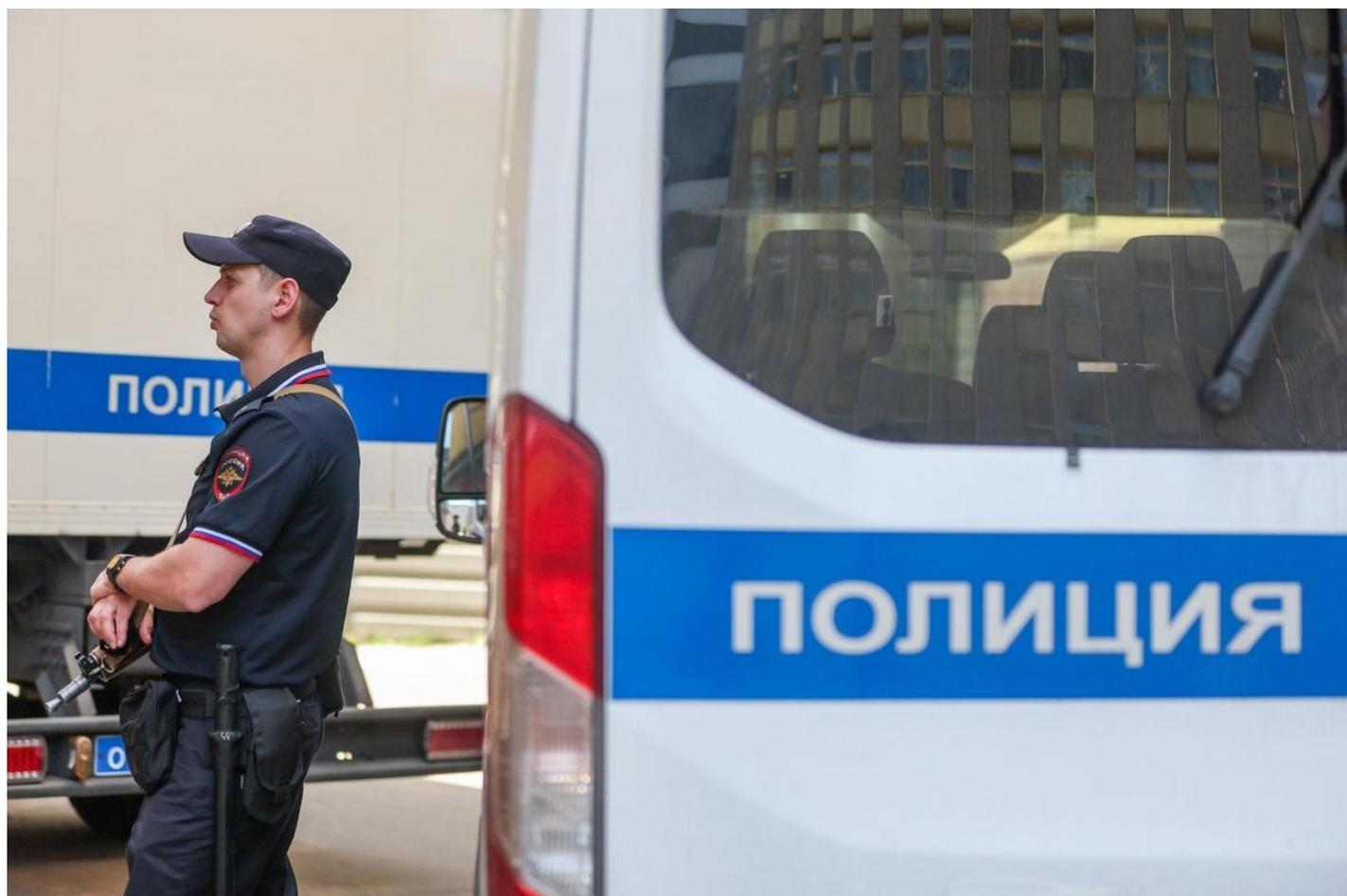


Фото: Алексей Белкин / NEWS.ru / ТАСС

Силовики: с кем говорить о реформах

У отдельных силовых ведомств есть особенности, которые могут сильно повлиять на их реформируемость. Так, для большинства силовых структур существенно различие между «штабом» и «землей». Разделение на «штабные» и «низовые» структуры не связано с иерархией. Так, полковник, который командует полком Росгвардии, принадлежит к «низовым» структурам, а полковник, руководящий отделом строевой подготовки регионального управления МВД, — к штабным.

Главное отличие «низовой» работы — возможность вызывать

некоторые изменения «на земле». Был человек — стал задержанный, было дело в полиции — передано в прокуратуру. Напротив, штабная работа — это проведение координационных совещаний, разработка методик, передача опыта, подготовка отчетов и т.п. Реальная работа возникает, когда у руководителя есть четко ограниченная содержательно и пространственно зона ответственности, а его некачественная работа непосредственно видна извне.

Это противопоставление очень важно для всех силовых структур. Потенциальные союзники реформаторов — те, кто занимается реальной работой. Но в переговоры по поводу реформ обычно вступают «штабные», а не «низовые» структуры. Пройти через этот фильтр и выйти на обсуждение реформ с теми, кто руководит подразделениями «на земле», — задача сложная, но вполне решаемая.

Внутри каждого ведомства есть структуры и специалисты, которые больше связаны с относительно интеллектуальной работой и принятием решений, а не работой по простым алгоритмам (следователи внутри МВД, оперативные и хозяйственные службы ФСИН и т. д.), но при этом не являются штабными работниками.

Основной двигатель возможных реформ правоохранительных структур — это представители интеллектуальных не штабных «профессий», при этом лишенные возможности входить в коррупционные **сделки**.

В отличие от бизнес-структур и многих гражданских ведомств, в силовых структурах к диалогу по поводу реформ можно привлечь не «штабных командиров», а просто активных и

коммуникативно-адекватных офицеров на среднем уровне системы. Их нужно привлечь к обдумыванию реформ на первом этапе, к обсуждению принципов и подходов.

МВД — самое большое ведомство с огромным внутренним разнообразием. К нему необходимо подходить максимально аккуратно. Но именно в МВД есть много готовых к диалогу офицеров среднего уровня на должностях, лишенных коррупционных возможностей. С этими людьми очень важна правильная идеологическая подготовка и сопровождение такого диалога. Самое проблемное ведомство — ФСИН, поскольку тотальное насилие и повсеместное нарушение закона стали органичной частью его повседневной практики.

Остальные ведомства не столь велики, и их индивидуальные особенности неважны на фоне тотального оппортунизма. В условиях сформировавшегося консенсуса по поводу реформы средний и низовой состав будут работать по любым новым правилам. Оппортунизм силовиков таков, что можно как заставить их организовать новый 1937-й, так и сделать из них немецкую полицию 1980-х годов (если не идеализировать последнюю).

С офицерами чуть выше среднего уровня (майор — генерал-майор), которые в силу своих должностей не были вовлечены в коррупционную активность и насилие (таких подавляющее большинство), вполне можно договориться. Именно их доброжелательный нейтралитет, их лояльность позволит менять и развивать силовые органы.

Сотрудники, не вовлеченные в совершение преступлений, должны получить гарантии сохранения льгот, если они работают на должностях, предполагающих таковые.

Организация диалога с офицерами этого уровня довольно проста. Уже сейчас наиболее активные и адекватные из них вовлечены в работу различных координационных совещаний и рабочих групп, списки которых публикуются в открытом доступе. Это позволяет выделить активную часть офицерства — тех, кто не только занимается повседневной работой, но и активно участвует в иной деятельности своего ведомства, и вести разговор именно с ними.

Риторически в переговорах о реформе будет важно подчеркнуть, что одна из основных ее задач — повышение эффективности силовых органов и улучшение качества жизни сотрудников (не «необходимо стойко переносить тяготы и лишения», а «обеспечим достойную жизнь защитников Родины»). Повышению эффективности будет способствовать прекращение бюрократической работы по микроскопическим делам и отказ от заведомо бессмысленной активности. Сейчас в силовых структурах такой активности очень много (например, до четверти рабочего времени может уходить на рукописное дублирование печатного текста и наоборот). Реформа подобного рода вызовет горячую поддержку на местах и несколько улучшит качество работы силовых органов.



Фото: Светлана Виданова / «Новая газета»

Видение реформ: рамочные требования и цели

Быстрых изменений в правоохранительных органах в краткосрочной перспективе можно добиться в трех основных направлениях. Это

- снижение уровня насилия в правоохранительных органах,
- отход от причинения физического страдания как основного принципа наказания,
- сокращение вмешательства правоохранительных органов в экономику.

Содержательная повестка реформ должна обсуждаться лишь после того, как станет возможным диалог. Сотрудники силовых органов, которые были персонально вовлечены в преступления, должны понести наказание. Нужно обсуждать вопрос о полной или почти полной ликвидации органов и структур, которые не имели никакой позитивной функции, но были вовлечены

только лишь в политические репрессии (...).

Создание цельного плана в стиле «500 дней», где по шагам прописаны все реформы и этапы каждой из них, — это полезное интеллектуальное упражнение, но не более того. На практике с учетом ресурсов и баланса сил такой план должен будет подлежать принципиальной переработке на старте реформ. Поэтому более продуктивным представляется не детальная проработка целей и этапов реформ, а распространенная в бизнесе практика, когда разрабатываются ориентиры, к которым необходимо стремиться. После этого можно оценивать различные предложения, исходя из того, продвигают ли они к этим ориентирам.

Базовой целью реформ должно стать радикальное снижение уровня насилия, незаконного и законного.

Частично эта проблема может быть решена, например, созданием нового госоргана (временного или постоянного), ответственного за уголовное преследование сотрудников силовых и других госорганов. Подобные органы показали свою эффективность в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Корея, Таиланд и др.) и Восточной Европы (Румыния, Чехия и др.).

Защитить от избыточного насилия в этом случае надо будет не только обычных граждан, но и добросовестных силовиков, ведь в подобных ситуациях они легко могут попасть под раздачу. В ситуации погрома коррумпированный замначальника управления вызывает меньше гнева, чем добросовестный участковый, который пытается поддерживать порядок. Впрочем, в силу априорной слабости таких органов и их

склонности к компромиссам они редко принимают серьезные решения, связанные с радикальными структурными и кадровыми преобразованиями.

Вторая мера, необходимая для снижения уровня насилия, — независимость суда от правоохранительных органов (во всяком случае, в части назначения судей, текущего контроля деятельности судов и технической отчетности). Орган, занимающийся преследованием представителей правоохранительных органов за совершенные преступления, и независимый суд — меры, которые должны сработать в комплексе: даже независимый суд не сможет сам проводить расследования, а зависимый суд снизит результативность расследований преступления силовиков.

Необходим категорический уход от законодательного закрепления (в Уголовно-исполнительном кодексе и ведомственных инструкциях) причинения страданий осужденным, подозреваемым и т.п. как основной формы наказания. Поясним: сейчас, например, за нарушение правил осужденный может быть наказан резким ужесточением условий содержания (вплоть до прямого вреда здоровью), запретом на действия (написание и отправка писем), которые не могут приводить к «рецидиву нарушений». Даже если закрыть глаза на вымысленность огромного количества «нарушений» («не держал руки за спиной» во время получения постельного белья, оставил на тумбочке письма) и несоразмерность наказаний, остается фактически прописанный в документах принцип: за нарушение правил заключенный должен быть наказан физической болью.

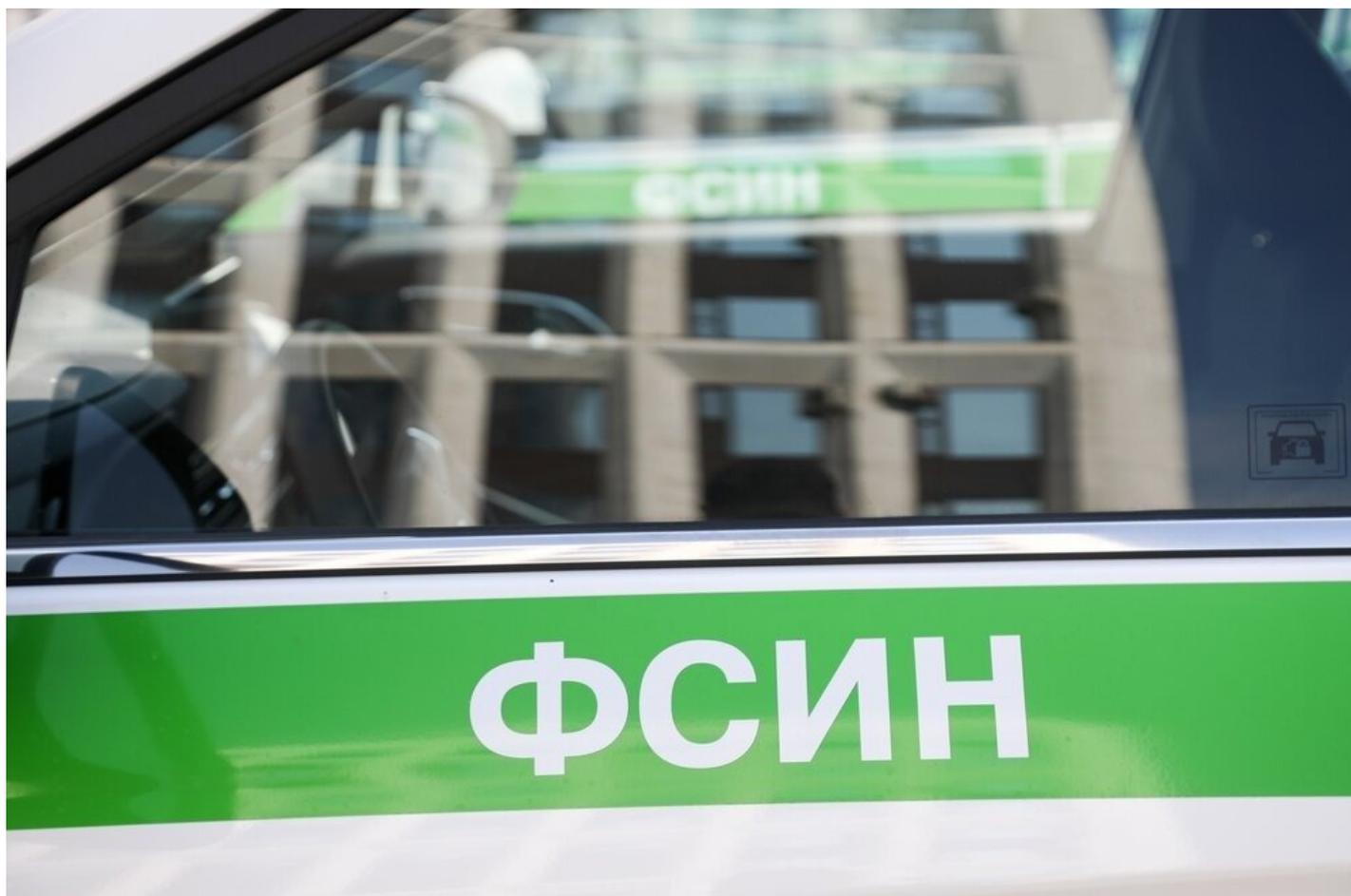


Фото: Агентство «Москва»

Практики современного ФСИН мало отличаются от распространенных в прошлом телесных наказаний.

Лишение свободы должно вести к изоляции, к прекращению противоправной деятельности (например, заключенный, регулярно конфликтующий с другими, может быть переведен на одиночное содержание, но не должен лишаться иных благ), к исправлению, но не к избыточным страданиям.

Эта проблема во многом решается редактурой ведомственных документов, которые описывают возможные наказания для осужденных и полномочия сотрудников.

Должны быть радикально ограничены возможности для вмешательства правоохранительных органов в экономику (включая рейдерство, шантаж и т.п.). Здесь в первую очередь понадобится изменение судебной практики, эксплицитная реформа Уголовного кодекса, прописывающая стандарты доказывания умысла.

Сейчас основной инструмент вмешательства силовых структур в экономику — приписывание преступного умысла любому действию предпринимателя (продал дешевле, чтобы продать быстрее, — растрата, договорился об отсрочке платежа — мошенничество и т.п.). Этот же принцип работает при рейдерстве и другом силовом давлении на бизнес. Каждый предприниматель знает, что при необходимости может быть привлечен к уголовной ответственности за что угодно. Это делает возможным рейдерство и другую коррупционную активность в отношении бизнеса. Данный инструмент нужно ликвидировать. Но простыми поправками в УК здесь мало чего можно достичь, здесь необходима работа Верховного суда и всей судебной системы по корректировке практики.

Публичный и политический контроль

В ходе реформ должна вырасти внешняя подконтрольность правоохранительных органов. Этого можно достичь за счет децентрализации и предоставления широких прав доступа в правоохранительные органы внешним структурам. В последние годы правоохранительные структуры в подавляющем большинстве случаев стало сложнее коррумтировать «сбоку», но они абсолютно открыты для политической коррупции. Получив приказ «сверху», они пойдут на любые нарушения закона, чтобы его выполнить.

Крайне важно создать условия, в которых нижестоящие чины в силовых структурах подотчетны не только вышестоящим, но и внешним акторам, к которым они могут обратиться в случае

получения незаконного приказа. Это не является достаточным условием развития правоохранительной системы в верном направлении, но без формирования такой системы никакое развитие невозможно в принципе.

Если оценку деятельности конкретного генерала полиции в регионе будет проводить не его начальник, а независимая комиссия, работа которой публична, и которая рекрутирована из внешних структур (депутаты, журналисты, представители адвокатуры, прокуратуры и юридического сообщества), то логика работы правоохранительных органов радикально изменится. При этом важны не столько полномочия этой комиссии (дает ли она рекомендации, осуществляет ли общую оценку работы или принимает прямые решения),

сколько отсутствие ограничений на доступ комиссии к данным и строгая публичность ее работы. Важно не то, что напишет комиссия, а факты, которые она вскроет.

Это не приведет к немедленному отходу от «палочной» системы — механизмов управления с опорой на статистические показатели (нередко манипулируемые). Подобная практика есть во всех сколь-либо крупных правоохранительных системах. Разрыв с ней должен происходить не через отказ от сбора статистических данных и их внимательного анализа, а посредством отхода от существующей практики, когда решение о том, какие статистические результаты хороши, а какие — плохи, принимает непосредственный начальник, повинувшись ведомственным правилам. Проще говоря, сегодня руководитель может оценить тот или иной фактор одним и только одним образом, не сверяясь ни с его приоритетностью, ни с реальной обстановкой. Подключение независимых акторов позволит

вскрыть наиболее абсурдные проявления этой системы.

Необходимое условие эффективного развития правоохранительной системы и судов — инструменты политического и публичного контроля (через медиа, профессиональные ассоциации и т.п). Механизмы такого контроля очень вариативны, а их обсуждение — предмет диалога, начало которому призван положить данный текст. Во Франции медиа имеют широчайший доступ в суды, которые, как и в США, контролируются профессиональным сообществом. Прокурор в США — выборная должность. В Великобритании полиция подотчетна местным парламентам, а в Китае — партийным органам.

Казалось бы, в России эту функцию выполняют администрация президента и ФСБ. Но в действительности это не так. АП контролирует верхушку ведомства, а внешняя подотчетность должна охватывать всю систему целиком, вплоть до районных отделов. Вдобавок контролирующий орган должен быть публично ответственным за провалы. Но сейчас никто не будет наказывать районного оперуполномоченного ФСБ за масштабные пытки в отделе полиции. Конкретные решения нужно будет разрабатывать на старте реформ, но их главным принципом должна стать безусловная открытость всех правоохранительных органов.



Фото: Агентство «Москва»

Судебная система: рамочные требования и цели

Сейчас судебная система находится под двойным контролем — правоохранительных органов и центральной исполнительной власти. Контроль со стороны правоохранительных органов является всеохватным: каждый кандидат в судьи проходит через профильную комиссию, в которой «по должности» представлен офицер ФСБ и почти всегда — довольно большое количество ветеранов правоохранительных органов. Напротив, контроль со стороны центральной власти охватывает лишь верхушку судебной системы: руководство Верховного суда, председателей кассационных и апелляционных судов, руководителей судебной системы в крупнейших регионах. До уровня председателей районных судов этот контроль не доходит.

Предполагается, что руководство управляет всей судебной вертикалью сверху вниз. В этом заключалась суть судебной

реформы начала 2000-х годов, которую проводил Дмитрий Козак. Она практически полностью ликвидировала горизонтальную зависимость судейского руководства от региональной власти и региональных представителей федеральной власти, но выстроила жесткую систему вертикальной подчиненности, при которой позиция высших руководителей судебной системы может практически моментально превращаться в решение мирового судьи.

В идеале должен быть разрушен и контроль правоохранительной системы над судебной, и контроль над ней со стороны центральной исполнительной власти. Но на начальных этапах реформы важнее всего изменить процедуру назначения судей нижнего уровня.

Главное — ввести законодательный запрет на назначение действующих и бывших сотрудников правоохранительных органов в структуры, которые принимают решения о назначении, наказании и отстранении судей.

Понятно, что корпус лояльных судей уже сформирован. Однако именно их оппортунизм, о котором говорилось выше, позволит им вести себя более требовательно и сурово по отношению к правоохранительным органам: это снижает их собственную нагрузку.

Важной задачей является устранение контроля центральной исполнительной власти над судебной системой. Для этого необходимо установить случайную и частую ротацию председателей судов. Реализовать эту меру предельно просто, она будет поддержана значительной частью сообщества и создаст сложнопреодолимые барьеры для тех, кто пытается

контролировать суды извне судебной системы: бессмысленно устанавливать необходимые для контроля отношения с человеком, который через полгода покинет свою должность.

Добросовестных судей нужно защитить от внешнего влияния. Этого можно достичь, предоставив судье полный доступ ко всем документам, которые касаются его/ее и рассматриваются профильными органами, с возможностью оспорить содержание любого документа. Сейчас практически все кадровые решения принимаются на основе документов, которые закрыты от самих судей. Автор такого документа (оперативной справки, статистической выписки и пр.) обладает абсолютной свободой фальсификации.

Следует вернуть судам по уголовным делам функции принятия решения о виновности, а не ограничивать их лишь решением вопроса о размере наказания, как это происходит сейчас на практике.

Статистика показывает, что суды практически никогда не меняют ни само решение следствия о виновности, ни квалификацию деяния. Это может быть достигнуто через расширение практики применения суда присяжных и радикальные ограничения на обжалование их вердикта.

Уже сейчас суды присяжных используются активнее, чем 10 лет назад (однако с 2022 года количество дел, рассматриваемых присяжными, существенно снизилось). Технически нет препятствий для того, чтобы передать присяжным все дела, в которых обвинение требует наказания в виде реального

лишения свободы. Присяжные выносят до четверти оправдательных решений, но на практике такие решения часто отправляются на новое рассмотрение, и это повторяется до тех пор, пока не соберется коллегия присяжных, которая примет наконец нужное (обвинительное) решение. Есть прецеденты, когда одно и то же дело прошло (за небольшое время после введения этого института на уровне районных судов) шесть рассмотрений разными составами присяжных.

Решить эту проблему можно, установив, что отмена вердикта присяжных по процессуальным основаниям (а другая невозможна) должна рассматриваться полным составом Пленума Верховного суда, а в отношении председательствующего судьи в таком случае необходимо назначать служебную проверку.

Полиция (МВД) и другие правоохранительные органы могут стать наиболее безопасными союзниками. Опора на них позволит рассчитывать на долгосрочную институциональную устойчивость нового порядка. Размеры этих двух ведомств, в отличие от компактных и внутренне сплоченных «чекистских» спецслужб, априори не позволяют вызреть в них тому ядру, которое могло бы захотеть похоронить новый политический порядок. По своей природе российская полиция гораздо ближе к принципам демократической республики, чем спецслужбы, ведущие свою генеалогию от большевистской ВЧК.

Новой власти следует опираться на средний офицерский состав правоохранительных органов. В демографическом отношении он представляет собой наиболее активные возраста (30–45 лет), а в социально-экономическом — укоренен в средних слоях российского общества на уровне регионов и городов. Опора на этот слой и на других интересантов политической и экономической модернизации (бизнес, жители крупных

городов) позволит новой власти стабилизировать политическую и экономическую ситуацию и выйти на траекторию устойчивого развития, избежав дальнейшей хаотизации и купировав потенциальные волны насилия.

Кирилл Титаев, профессор социальных наук Факультета свободных искусств и наук в Черногории

ЧИТАЙТЕ ТАКЖЕ:



[«Меня просто слили»](#)

Рассказ судьи, взявшего под стражу Алию Галицкую, покончившую с собой в ИВС

13:10, 23 февраля 2026, Леонид Никитинский



[Как договориться с силовиками](#)

Реформа правоохранительных органов. Часть 1. Сначала избавимся от мифов о тотальной коррупции и страсти к репрессиям

10:10, 12 марта 2026,