

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.П. Казун, А.А. Яковлев

**КАК ПОВЫСИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:
АДВОКАТЫ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛИ
КАК ИСТОЧНИК ИНФОРМАЦИИ
О КАЧЕСТВЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ В РОССИИ**

Препринт WP1/2015/02

Серия WP1

Институциональные проблемы
российской экономики

Москва
2015

Редактор серии WP1
«Институциональные проблемы российской экономики»
А.А. Яковлев

Казун, А. П., Яковлев, А. А.

Как повысить эффективность государственного регулирования: адвокаты и предприниматели как источник информации о качестве правоохранительной системы в России : препринт WP1/2015/02 / А. П. Казун, А. А. Яковлев ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – Электрон. текст. дан. (500 Кб). – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – (Серия WP1 «Институциональные проблемы российской экономики»). – 33 с.

За последние десять лет в России предпринималось несколько попыток реформировать правоохранительную и судебную систему, имевших, однако, ограниченный эффект. Одной из причин этого является отсутствие «механизмов обратной связи» и дефицит достоверной информации о процессах, происходящих внутри правоохранительных ведомств. Так называемая «палочная система отчетности» не только не позволяет получить полные данные о возможных проблемах внутри правоохранительной системы, но зачастую создает у правоохранителей стимулы к манипулированию данными и к нарушению законов.

В настоящей статье мы показываем, что с точки зрения теории негативные тенденции последних лет в российской правоохранительной системе можно объяснить доминированием «дисциплинарной логики» в терминах М. Фуко. Мы рассматриваем инструменты внешней оценки качества работы правоохранительных органов, используя для этой цели данные опроса 3317 адвокатов в 35 регионах России, а также информацию об обращениях предпринимателей с жалобами на рейдерство в Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции».

Мы показываем, что подобные индикаторы позволяют выделить «зоны неблагополучия» – регионы и ведомства, в которых ситуация в настоящее время обстоит сравнительно хуже. Таким образом, внешние сопоставительные оценки качества правоохранительной системы могли бы существенно расширить для власти и общества информацию о существующих проблемах правоприменения. Кроме того, создавая такой публичный и востребованный аналитический продукт, адвокатская корпорация и деловые ассоциации могли бы добиться большего признания со стороны общества и власти.

Ключевые слова: адвокаты, предприниматели, государственное регулирование, государственный контроль, механизмы оценки качества государственных услуг, палочная система отчетности, правоохранительная система, рейдерство, судебная система

Казун А.П. – младший научный сотрудник Международного центра изучения институтов и развития НИУ ВШЭ, преподаватель факультета экономических наук НИУ ВШЭ.

Яковлев А.А. – к.э.н, директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, профессор департамента государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

Данное исследование проведено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ. Мы признательны Екатерине Ходжаевой, Юлии Шестерниной, Екатерине Моисеевой и Кириллу Титаеву из Института проблем правоприменения ЕУСПб за совместную работу по созданию инструментария и проведению опроса адвокатов. Данный проект был бы невозможен без организационной поддержки со стороны Федеральной палаты адвокатов в лице ее президента Сергея Пилипенко, Анастасии Потаповой и Александра Крохмалюка, а также руководителей региональных адвокатских палат. Результаты исследования были представлены на конференции Института права и публичной политики и на семинаре Комитета гражданских инициатив, участникам которых мы благодарны за высказанные замечания. Кроме того, мы выражаем свою признательность всем адвокатам, принявшим участие в нашем опросе.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Казун А. П., 2015
© Яковлев А. А., 2015
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2015

Введение

Вопрос о качестве работы правоохранительной системы РФ неоднократно ставился на повестку дня как представителями гражданского общества, так и руководством нашей страны. В последние годы был предпринят целый ряд попыток реформирования системы: реформа МВД в 2009 г., разделение Следственного комитета и Прокуратуры в 2011 г., продолжающаяся судебная реформа (одним из последних проявлений которой стало объединение Высшего арбитражного суда и Верховного суда). Однако для успешного осуществления каких-либо преобразований необходимо создание достаточно объективной системы оценки качества работы судебной и правоохранительной системы, мониторинга происходящих в ней изменений.

В России качество работы правоохранительной системы на протяжении всей новейшей истории оценивалось почти исключительно на основании внутренней отчетности самих ведомств, что создавало стимулы к искажению данных сотрудниками ведомств и привело к укреплению так называемой «палочной системы отчетности». В результате этого любые попытки реформировать правоохранительную систему сталкиваются с проблемой нехватки объективной информации о происходящих в ней процессах.

В настоящем исследовании мы попытаемся предложить альтернативный способ внешней оценки состояния правоохранительной системы через формализованный опрос адвокатов, который позволит получить менее предвзятую картину состояния правоприменения в различных регионах России. Кроме того, мы сравним полученные оценки качества работы правоохранителей с уровнем рейдерства в соответствующих регионах, чтобы убедиться в достоверности наших результатов.

Настоящее исследование помимо Введения состоит из четырех разделов. В первом разделе мы рассмотрим два типа оценок качества правоохранительной системы и обсудим преимущества сопоставительных оценок по сравнению с автономными индикаторами. Мы проследим процесс становления текущей системы правоприменения в России, чтобы иметь представление о типичных чертах и уникальных особенностях. Кроме того, мы показываем, что адвокатское сообщество с точки зрения теории коллективных действий, а также исходя из опыта различных стран мира, может играть ключевую роль в изменениях правоохранительной системы, если сумеет предоставить обществу или государству некоторый потенциально востребованный экспертный продукт. Во втором разделе мы опишем никогда ранее не применявшийся механизм оценки качества правоохранительной системы через опрос адвокатов, предварительно обсудив методологию, с помощью которой были получены эти данные. В третьем разделе мы рассмотрим лучшие и худшие практики правоприменения в раз-

резе различных ведомств и регионов, сопоставим полученные оценки с другими доступными нам показателями качества работы правоохранительных органов, а также поговорим об условиях деятельности адвокатов в регионах с различным состоянием правоприменения. В четвертом разделе представлены выводы о практических действиях, необходимых для улучшения состояния правоохранительной системы в России.

1. Теоретическая рамка исследования

В настоящем разделе мы попытаемся решить три задачи. Сначала мы предложим общую теоретическую модель, описывающую возможные варианты оценки качества правоохранительной системы. Далее мы рассмотрим трансформации, происходившие в правоохранительной системе России на протяжении последних 25 лет, чтобы лучше понимать контекст и специфические трудности, которые могут возникнуть при реализации поставленных нами задач. Наконец, мы обсудим один из возможных вариантов повышения достоверности оценок эффективности государственного регулирования, который, на наш взгляд, связан с усилением роли адвокатов как публичных экспертов в области правоприменения.

1.1. Три логики государственного контроля и два типа оценок качества работы правоохранительной системы

Модель государства, сложившаяся в Европе еще в XVII в., неминуемо предполагала ту или иную степень вмешательства чиновников в экономику и общество. Исследователи предлагают разные трактовки данного вмешательства – от необходимости ведения войны [Tilly, 1992] до борьбы за ренту и попыток ограничить применение насилия [North et al., 2009]. В современном российском государстве сохраняется сходная модель контроля за территорией и населением. Мишель Фуко [Foucault, 2009] предложил трехступенчатую модель, описывающую механизмы такого управления, которая представляет собой параллельную реализацию трех логик – закона, дисциплины и безопасности. Данная модель, на наш взгляд, в целом достаточно хорошо может объяснить процессы в современной правоохранительной системе РФ.

Центральной логикой государственной машины является необходимость формальной регламентации. В последнее время эта логика очень явно прослеживается в том, что касается сверхактивной деятельности Государственной думы РФ, стремительном ужесточении и усложнении законодательства. И хотя система формальных правил стремится в пределе охватить всю общественную жизнь, в реальности это возможно разве что в утопии. Хотя риторика многих публичных лиц часто не заходит за рамки юридической логики (и выражается в требованиях внести новые изменения в тот или иной закон), в реальности общественная

жизнь гораздо сильнее зависит от второго инструмента управления, названного М. Фуко дисциплинарным (в нашем случае мы также можем называть его ведомственным, хотя это не совсем соответствует изначальному значению у Фуко).

Дисциплинарное управление возникает из необходимости следить за исполнением закона и наказывать нарушителей. Оно представляет систему государственных ведомств, осуществляющих надзор и контроль за различными сферами общества. Здесь нас интересует, прежде всего, система правоохранительных и судебных органов, хотя дисциплинарный уровень управления ими не ограничивается. Данная система построена по строго иерархическому, вертикальному принципу: по замыслу она «протягивается» непосредственно от вершины государства (Верховного суда, Генеральной прокуратуры, МВД и т.д.) через различные уровни (регионы, города и т.д.) вниз к частным лицам (мировые суды, участковые и т.д.). Эта система хотя и должна опираться на свод законов, все же выстраивает в России свою, совершенно иную логику, которая лучше всего, как было показано выше, характеризуется «палочной» системой отчетности. Дисциплинарная логика обращает внимание только на те вещи, которые связаны с необходимостью производства внутренней отчетности и зачастую закрывает глаза на реальный мир [Шклярчук, 2014]. Не случайно основная часть затрат рабочего времени судей, следователей и МВД [Панеях, Титаев, 2011] приходится на бумажную работу.

Наконец, существует третья логика, ради которой формально и были выстроены первые две – это безопасность населения (или, в терминах Норта и др., ограничение насилия). Обеспечение безопасности понимается государством в достаточно широком смысле слова – оно связано и с продовольственной безопасностью (необходимостью развития экономики), политической стабильностью (удержанием власти), и социальным порядком (противодействием преступности, коррупции и т.д.). Ключевой особенностью безопасности в широком смысле слова является необходимость работать со случайными и непредсказуемыми событиями, ведь ни от населения, ни от рынка нельзя добиться механического исполнения правил. Однако данная логика в настоящее время зачастую смешивается в сознании чиновников и экспертов либо с логикой закона, либо с логикой дисциплины, несмотря на то, что фактически она представляет собой нечто совсем иное. В особенности сильно она расходится с логикой «палочной системы отчетности», которая считает возможным составление строгих прогнозов. Ни общество, ни экономика, ни реальная преступность не развиваются по принципу «АППГ + 1¹». В развитых странах именно логика безопасности населения, предполагающая

¹ Принцип «АППГ + 1» (аналогичный показатель предыдущего года + 1 пункт) предполагает, что в каждый последующий год показатели, которые учитываются при оценке качества работы того или иного ведомства, должны меняться на 1 пункт в лучшую сторону (например, расследовать на одну кражу больше). Для некоторых показателей положительным считается рост, для других снижение. При этом ведомства не заинтересованы

«динамичность среды», является доминирующей. Сложную и постоянно меняющуюся среду здесь изучают аналитические центры (“think tanks”), и только профессиональная экспертиза способна до определенной степени обеспечить принятие правильных политических решений.

Три описанные выше логики соотносятся между собой как расходящиеся круги (каждый следующий включает и дополняет предыдущий) или как «матрешка» («право» внутри «дисциплины», которая внутри «безопасности»). Таким образом, обеспечение «дисциплинарного» управления невозможно без его соответствия нормам права, а безопасности без соответствия и праву и ведомственной логике. В России в настоящий момент эти три уровня находятся в сильном противоречии друг с другом. Итогом этого противоречия становятся многочисленные «сбои» системы, выраженные прежде всего в нарушении правоохранителями прав клиентов, а иногда и в применении ими насилия.

Попробуем теперь связать трехуровневую модель государственного управления с возможными механизмами оценки качества работы правоохранительной системы (рис. 1). На наш взгляд, существует два различных подхода к оцениванию: автономный и сопоставительный. Автономный подход предполагает оценку каждого уровня государственного контроля в отдельности: для свода законов – правовая экспертиза, для ведомств – отчетные показатели, для среды – рост ВРП и другие подобные показатели.



Рис. 1. Три логики государственного регулирования и два типа оценок качества работы правоохранителей

В результате применения «автономного подхода» может возникнуть парадоксальная ситуация: законодательство оценивается как хорошее, правоохранители отчитываются о росте раскрываемости, а экономическая ситуация становится хуже год от года. Именно поэтому, на наш взгляд, очень важен комплексный подход к проблеме, предполагающий не

в изменении отчетных показателей более чем на 1 пункт, поскольку текущий год становится базовым для следующего: чем выше получится отчетный показатель, тем труднее будет выполнить норму в следующем году.

только оценку каждого уровня контроля по отдельности, но также анализ их соответствия друг с другом. На данный момент мы можем предложить две такие оценки.

Прежде всего нужно оценить соответствие законодательства и дисциплинарной системы, которое кратко может быть выражено в вопросе: «Исполняют ли правоохранители закон?». На наш взгляд, именно адвокатское сообщество может дать объективный ответ на этот вопрос. Оценки адвокатами того, как часто правоохранители нарушают права клиентов, фактически говорят нам именно о соблюдении или несоблюдении ими законодательства.

С другой стороны, оценки адвокатов едва ли говорят нам о правоприменении как о влиянии качества правоохранительной системы на экономику и общество. Здесь, вероятно, нет и не может быть единой системы оценивания, однако, на наш взгляд, хорошим показателем может являться уровень рейдерства в регионе (см. [Rochlitz 2014; Yakovlev, Sobolev, Kazun 2014]). Рейдерство свидетельствует не только и не столько о наличии несоответствия между законом и правоприменением (оно может происходить и в рамках закона), но и о негативном влиянии этого несоответствия на экономику и безопасность граждан в целом. Хотя перечень возможных комплексных оценок качества работы правоохранительной системы, вероятно, не исчерпывается предложенными вариантами (итог анализа представлен в табл. 1), важно отметить, что источниками таких оценок, вероятнее всего, могут служить «внешние стороны», тогда как автономные оценки обычно предлагают государственные ведомства. Необходимо, однако, уточнить, что мы ни в коем случае не предлагаем полностью отказываться от ныне существующих «автономных» оценок качества правоохранительной системы, их также необходимо использовать и развивать. В частности, интересными выглядят предложения по созданию «Агентства криминальной статистики» как государственного органа, собирающего информацию о деятельности подразделений МВД и при этом не подчиненного министерству².

² Эту идею активно продвигают сотрудники Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге (см., например, <<http://polit.ru/article/2014/02/09/shklyaruk/>>).

Таблица 1. Уровни и логики государственного контроля, а также варианты оценок качества работы правоохранительной и судебной системы

Уровень государственного контроля	Логика контроля (цели)	Автономные оценки качества («внутренние»)	Сопоставительные оценки качества («внешние»)
1. Законодательный	Соответствие нормам права	Правовая экспертиза	Нарушения прав подзащитных (опрос адвокатов) – «соответствие 1 и 2»
2. Дисциплинарный (ведомственный)	Хорошие формальные показатели	Отчетные показатели: АППГ + 1, процент раскрываемости и др.	
3. Обеспечение безопасности	Развитие экономики и общества	Экономические показатели (ВРП, доходы, преступность)	Уровень рейдерства в регионе (обращения с жалобами от предпринимателей) – «соответствие 2 и 3»

На основе предложенной модели оценки качества правоохранительной системы мы можем выдвинуть следующие предположения относительно ситуации в России:

1) На основе текущих дискуссий о проблемах правоприменения в России мы можем предположить, что проблемы правоохранительной системы России связаны не только и не столько с несовершенством закона (который в некоторых случаях оценивается вполне позитивно), но с его несоблюдением правоохранителями. Иными словами, в России имеет место несовпадение логики права с дисциплинарной логикой, что может выражаться в частых нарушениях правоохранителями прав подзащитных.

2) Несоответствие логики закона с логикой ведомственного контроля влечет за собой и существенное несовпадение практик правоприменения с «логикой безопасности населения». Потому в регионах с более низкими оценками качества работы правоохранителей будет также наблюдаться более высокий уровень рейдерства.

3) Мы ожидаем, что внутренняя отчетность ведомств (раскрываемость) находится в несоответствии как с оценками качества работы правоохранительной системы, так и с уровнем рейдерства в регионе, что может отражать несовпадение формальных критериев качества («автономных оценок») с реальной ситуацией.

4) Дисциплинарная логика всегда является «статичной» и потому она работает тем хуже, чем сложнее и активнее окружающая среда. Иными словами, чем больше население региона, чем активнее деловая активность в нем, тем ниже будет качество работы правоохранительной системы.

Последняя гипотеза также соотносится с процессами трансформации правоохранительной системы, происходившими начиная с 90-х годов. Дисциплинарная логика хорошо соответствовала плановой экономике СССР, которая в целом также действовала в логике АППГ + 1. С развитием экономики старая правоохранительная система все больше стала отставать от динамичной и непредсказуемой «среды». Однако вместо того, чтобы видоизмениться следом за окружающим миром, дисциплинарная логика при поддержке государства

стала распространяться на другие сферы, тем самым заставляя экономику буксовать и возвращаться к системе жесткого регулирования. Одной из причин сложившейся ситуации является разрушение механизмов «обратной связи», произошедшее за последние два десятка лет. Ниже мы рассмотрим процессы, которые стали причинами текущих проблем правоохранительной системы РФ.

1.2. Российский контекст: эффект колеи, палочная отчетность и обвинительный уклон

Текущие проблемы нашей страны частично обусловлены «эффектом колеи»: Россия унаследовала и в целом сохранила советскую систему судов и правоохранительных органов, в то время как экономический, политический и социальный контекст их работы сильно изменился. В СССР все ключевые решения по конфликтным ситуациям принимались партийными органами. В судах же рассматривались преступления, не имевшие политического значения [Shelley, 1990]. Аналогичным образом споры между предприятиями решались в Госплане или Совмине, а арбитраж выполнял технические функции. Характерно, что отношение числа юристов к численности населения в СССР было в разы меньше, чем в других странах [Razi, 1959]. Это отражало тот факт, что само регулирование в плановой экономике было намного проще, чем сейчас: все предприятия были государственными и действовали на основе спущенных сверху плановых заданий. Процесс перехода к рыночной системе, начавшийся в 1990-е годы, чрезвычайно усложнил регулирование. Одновременно в демократической политической системе суды стали гораздо более независимыми. Но на деле судебная система осталась слабой: в России не было достаточного числа квалифицированных судей, не было работающего механизма правоприменения, решения судов попросту не исполнялись.

Аналогичные процессы «ослабления» затронули МВД и другие правоохранительные ведомства. Ввиду резкого снижения уровня оплаты труда правоохранители оказались вынуждены менять место работы или вовлекаться в практики «силового предпринимательства» [Волков, 2005]. Часть сотрудников МВД начали «крышевать» бизнес наравне с бандитами. В то же время в системе остались и добросовестные сотрудники, не желавшие участвовать в подобных практиках. Со временем с ростом уровня заработной платы и укреплением государства правоохранительная система стала способна полноценно обеспечивать своих сотрудников, но одновременно сохранила высокую степень неоднородности.

В 2000-е с «восстановлением государства» также произошло укрепление судебной системы, у судей выросли зарплаты и появились социальные гарантии, выросли штаты, появилось оборудование, информационные системы. Расширился и укрепился аппарат правоприменения: прокуратура, полиция, служба судебных приставов – государство стало пресекать нарушение законов и обеспечивать исполнение судебных решений. Все эти меры при-

вели к восстановлению порядка в экономике и обществе и создавали предпосылки для внедрения принципов верховенства права.

Но одновременно на фоне ограничения политической конкуренции, ослабления независимых СМИ, неразвитости институтов гражданского общества правоохранительная и судебная система все больше стала превращаться в репрессивный механизм, живущий «своей жизнью» и не зависящий от общества [Яковлев, 2012]. Способствовала этому и существенная внутренняя неоднородность системы. Наиболее ярко эти негативные тенденции проявились в рамках так называемой «палочной системы» – специфического механизма оценки деятельности низовых подразделений МВД их вышестоящими начальниками (детальный анализ данного феномена см. в [Paneyakh, 2014]).

«Палки» – это галочки, которые сотрудники МВД ставят в графах многочисленных форм внутриведомственной отчетности. В широкий оборот этот термин вошел в конце 2000-х годов в связи с выявившимися массовыми нарушениями прав граждан со стороны милиции при одновременном сокрытии тяжких преступлений. К числу наиболее громких дел, отразившихся на репутации силовых органов, относится расстрел посетителей супермаркета майором милиции Евсюковым в 2009 г. (за которым последовала отставка главы ГУВД Москвы)³ и массовое убийство в 2010 г. 12 человек в станице Кушевская, совершенное членами ОПГ, которые имели тесные связи с местными силовиками (в частности, с руководителем «Центра Э», позднее получившим восемь лет тюрьмы). Симптоматичным является также случай так называемых «приморских партизан», которые в 2010 г. совершили ряд нападений на сотрудников МВД и которых в течение длительного времени не могли арестовать вследствие неформальной поддержки со стороны населения⁴. Раскрытие в марте 2012 г. факта массовых пыток в ОВД «Дальний» в Казани⁵ с целью получения необходимых показаний подтвердило сохранение «палочной системы» и во многом продемонстрировало неэффективность реформы МВД, начатой в 2010 г.

Однако нужно подчеркнуть, что в основе «палочной системы» лежит объективная потребность в системе индикаторов, позволяющих государственным ведомствам оценивать деятельность своих нижестоящих подразделений. Для полиции таким индикатором является количество преступлений, которые зарегистрированы, расследованы и направлены в суд. Считается, что если их мало и раскрываемость низкая – сотрудники МВД работают плохо,

³ Стрельбу в московском супермаркете устроил начальник ОВД Царицыно <<http://lenta.ru/news/2009/04/27/chief/>>.

⁴ МВД: «Охотники на милиционеров» действовали еще с февраля. 11.06.2010 <<http://top.rbc.ru/incidents/11/06/2010/419778.shtml>>.

⁵ Полицейские ОВД «Дальний» за пытки граждан получили в закрытом режиме 67 лет <<http://pravo.ru/news/view/106173/>>.

если же преступлений много и большинство из них раскрыто – правоохранители выполняют свою работу нормально.

По таким данным о преступлениях можно оценивать работу конкретного отделения полиции во времени или сравнивать результаты работы управлений внутренних дел в разных регионах. И в этом есть определенная логика. Но проблема в том, что информацию о зарегистрированных преступлениях генерируют сами сотрудники МВД. И поскольку по этой информации их потом оценивают, в системе возникают сильные стимулы к искажению данных⁶.

Парадоксальный, на первый взгляд, пример: по официальной статистике в странах Западной Европы, Скандинавских странах и США в расчете на 100 тыс. жителей число краж в разы больше, чем в России и Белоруссии (медианное значение для России и Белоруссии – 843 кражи на 100 тыс. человек, тогда как в Скандинавских странах и США – примерно 2,5 тыс. на 100 тыс. жителей) [Волков и др., 2012]. Почему возникает такое странное соотношение? Потому что кражи традиционно тяжело раскрываются. И, чтобы не «портить» себе отчетность, наши правоохранители под теми или иные предлогами стараются не принимать от граждан заявления о кражах. Но такие преступления, как убийства, скрыть сложно – и по этому показателю мы многократно обгоняем абсолютное большинство стран мира (для России и Белоруссии – 8,9 убийств на 100 тыс. жителей против менее 1,6 убийств на 100 тыс. граждан для большинства европейских стран и США).

Однако дело не только в сокрытии преступлений. Гораздо страшнее заложенные в «палочную систему» стимулы к «выполнению плана» – когда сотрудники МВД заводят уголовные дела не по факту преступлений, а чтобы у них не снизились отчетные показатели по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (АППГ + 1), и «выбивают» признательные показания у невиновных людей, чтобы, с одной стороны, уложиться в сроки, а с другой – обеспечить «высокую раскрываемость» (см. более подробно [Панеях, 2011]).

Подобные тенденции характерны не только для российской полиции – во всех странах [Drake, Simper, 2003] полицейским начальникам надо оценивать своих подчиненных и для этого они используют аналоги «палочной системы» в тех или иных формах. Однако там это не приводит к таким массовым искажениям отчетности и стимулов, потому что есть альтернативные механизмы оценки деятельности полиции – через независимые расследования в СМИ, через правозащитные организации.

Российская система правоприменения имеет свои особенности. Gerber и Medleson предлагают рассматривать правоохранительные органы России, в частности полицию, в терминах «хищничества» [Gerber, Mendelson, 2008]. Они указывают на то, что ситуация в Рос-

⁶ Панеях Э., Шклярчук М. Extra jus: грабли раскрываемости // Ведомости. № 3286. 2013. 14 февраля.

сии не вписывается в базовое теоретическое разделение состояния правоохранительных органов на «функциональное», характерное для развитых стран, и «конфликтное», или «политизированное», характерное для развивающихся стран (переход из одного состояния в другое описан у [Cararini, Marenin, 2004]). В первом случае полиция четко следует своим формальным задачам по обеспечению порядка и безопасности, во втором случае, также называемом ситуацией «разделенного общества», силовые органы занимаются обеспечением интересов элиты и защитой ее от не-элиты. Gerber и Medleson указывают на то, что правоохранительные органы в России хотя и находятся ближе к «политизированному» состоянию, однако фактически прежде всего обеспечивает защиту собственных интересов. Не только общество, но и сама элита может столкнуться с нарушениями своих прав или недостаточным уровнем обеспечения безопасности. При этом данные нарушения, как правило, происходят в «мягкой» форме – в виде коррупции, а не прямого насилия. Описанная проблема в целом укладывается в теорию «изъятия ренты» [McChesney, 1987], согласно которой отдельные государственные агенты могут использовать свои ресурсы для получения собственной выгоды. В некотором смысле различные правоохранительные ведомства начинают конкурировать между собой за право получать «ренту» у предпринимателей [Панеях, 2008].

Очень существенным фактором, который сдерживает разные негативные тенденции в правоохранительной системе в Европе и США, является независимость суда. Полицейские, следователи, прокуроры и там могут фальсифицировать дела (см., например, [Tavris, Aronson, 2008]). Но когда в этих странах дело приходит в суд, мы можем ощутить разницу: там судья никак не связан с прокуратурой и следствием, он может объективно рассматривать дело, учитывая аргументы как обвинения, так и защиты. И эта реальная состязательность судебного процесса сама по себе удерживает правоохранителей от необоснованного возбуждения уголовных дел, которые потом «развалятся» на слушании в суде. Наконец, важной гарантией защиты граждан от произвола правоохранителей также является политическая конкуренция – так как подобные факты могут использоваться оппозицией и у политиков из правящей партии возникают сильные стимулы к тому, чтобы самим налаживать механизмы обратной связи с избирателями и предотвращать возможные злоупотребления полицейских, следователей или прокуроров.

Реальность такова, что у нас все эти механизмы «обратной связи» либо слабы, либо практически отсутствуют. Первое относится к независимым СМИ и правозащитным организациям (которых сегодня регулярно пытаются внести в реестр «иностранных агентов»), второе – к политической конкуренции и независимости судебной системы. Номинально наша судебная власть независима, но по сути она является частью правоохранительной системы. Отдельный судья является винтиком в гигантской машине правосудия. В логике этой «ма-

шины» любой оправдательный приговор означает, что следователь и прокурор (с которыми судья регулярно взаимодействует) необоснованно возбудили уголовное дело и, следовательно, их нужно за это наказать. Но судья также знает, что прокурор всегда будет обжаловать такой приговор и если он будет отменен вышестоящим судом, то тогда накажут уже судью. Поэтому рациональный выбор для судьбы в сложившихся условиях – не противоречить прокурору, представляющему сторону обвинения, а просто дать чуть меньший срок или (в случаях, когда дело просто «рассыпается») вынести условный приговор. На практике это приводит к исчезновению реальной состязательности в судебном процессе и к систематическому «обвинительному уклону» в судебных решениях – когда меньше 1% уголовных дел у нас заканчиваются оправдательным приговором.

Таким образом, существующие механизмы оценки качества правоохранительной системы оказываются искаженными. Одним из возможных выходов из сложившейся ситуации может являться, на наш взгляд, использование не только автономных оценок качества работы правоохранительной системы, но и сопоставимых.

1.3. Экспертная оценка качества работы правоохранительной системы как результат коллективных действий адвокатского сообщества

Являясь одновременно частью гражданского общества и правоохранительной системы, российские адвокаты занимают уникальное положение. С одной стороны, этому профессиональному сообществу не свойственна дисциплинарная логика, связанная с необходимостью формально отчитываться о результатах своей работы. Потому у адвокатов меньше стимулов исказить информацию о реальном состоянии правоприменения. С другой стороны, в отличие от населения или некоммерческих организаций адвокаты на регулярной основе взаимодействуют с сотрудниками правоохранительной системы, что позволяет им видеть и оценивать работу различных правоохранительных ведомств. Эти два обстоятельства, на наш взгляд, делают адвокатов группой, способной содействовать позитивным сдвигам в системе государственного управления. Этот вывод вполне соответствует взглядам, изложенным в зарубежной литературе.

Адвокаты традиционно рассматриваются как проводники социальных изменений (так называемыми “gatekeepers”) [Silbey, 2005; Marshall, Hale 2014]. Исследователи разделяют две формы коллективных действий, связанных с законом: мобилизацию права и мобилизацию юристов. В первом случае адвокаты становятся посредниками между властью и частью населения, которая хочет отстоять свои права: мигрантами [Kawar, 2011], заключенными [Ratner, 2007], больными тяжелыми заболеваниями [Arrington, 2014] и др. Во втором случае юристы как профессиональная группа сами активно участвуют в политических акциях. Ярким примером могут являться демонстрации юристов в Пакистане в 2007 г. после того как Первез

Мушарраф по политическим мотивам отправил в отставку ряд судей [Faqir, Islam, Rizvi, 2013]. Эта акция оказалась достаточно успешной, поскольку Мушарраф через некоторое время отменил свое решение, и судьи смогли вернуться к своей прежней работе.

Следует отметить, что и в первой, и во второй ситуации адвокаты обладают особым влиянием (по сравнению с обычными гражданами) именно в силу своего профессионализма. Профессиональные знания адвоката не только являются ценным ресурсом, который можно использовать для шантажа и давления на власть (как, например, в случае с забастовками врачей или авиадиспетчеров), но и практическим знанием того, какие изменения следует внести в закон. Таким образом, адвокаты являются уникальной профессиональной группой, поскольку обладают правом на «экспертизу» политических и социальных преобразований. Впрочем, в случае России юридическое сообщество лишь потенциально может использовать данные возможности.

В настоящий момент адвокаты в России находятся в слабой «институциональной позиции», поскольку вынуждены противостоять ведомствам, наделенным ресурсами и влиянием государства. Часто это обстоятельство приводит к тому, что адвокаты начинают работать совместно со стороной обвинения (следователями, прокурорами), идя в этом отношении вопреки интересам своих клиентов и коллег по профессии [Ходжаева, Шестернина, 2015]. Одновременно с этим на протяжении последних лет адвокаты активно борются за свои права, ограничиваясь, однако, в основном частными взаимодействиями с государственными органами (например, в форме лоббирования некоторых законов). Так, в настоящее время идет активная компания Федеральной палаты адвокатов для поддержки идеи так называемой «адвокатской монополии», которая позволила бы объединить в адвокатуре всех практикующих юристов (в настоящее время юристы со статусом адвоката в количественном отношении составляют меньшинство (более детальную информацию об этом вопросе см. в [Казун, Яковлев, 2014])).

Однако данные действия, на наш взгляд, являются не вполне достаточными для того, чтобы кардинально изменить систему (как было упомянуто выше, логика права не охватывает все общества и зачастую расходится даже с логикой дисциплины). Однако адвокатское сообщество обладает уникальным ресурсом – информацией.

Из исследований, посвященных бизнес-ассоциациям, мы знаем, что необходимость получения объективной информации может стать основой для налаживания постоянных взаимодействий между государством и деловыми организациями [Doner, Schneider, 2000]. В свою очередь, возможность участвовать в производстве такой экспертной информации создает дополнительные стимулы для вступления в бизнес-ассоциацию новых компаний (и следовательно, привлекает дополнительные денежные средства). Таким образом, создавая

экспертный продукт, запрос на который есть у органов власти, ассоциации могут повышать свой статус и в глазах компаний своего сектора, и в глазах государства.

На наш взгляд, аналогичные последствия мог бы иметь опыт внешней оценки качества работы правоохранительной системы через опрос адвокатов, который будет описан ниже. С одной стороны, такой экспертный продукт невозможно создать без широкой поддержки данной идеи со стороны адвокатского сообщества (в нашем случае, Федеральной палаты адвокатов). С другой стороны, полученные результаты актуальны не только для представителей адвокатского сообщества, но и для чиновников, бизнеса, представителей академического сообщества и обычных граждан. Такой продукт, на наш взгляд, мог бы способствовать росту авторитета адвокатского сообщества в России, а также дополнять уже существующие оценки качества работы правоохранителей. Ниже мы рассмотрим методологические вопросы, связанные с возможностью проведения такой внешней оценки качества правоохранительной системы.

2. Методология исследования

Основным источником данных для настоящего исследования является массовый опрос 3317 адвокатов в 35 регионах России, организованный в 2014 г. Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ и Институтом проблем правоприменения ЕУСПб при поддержке Федеральной палаты адвокатов.

Данные были собраны методом анонимного анкетного опроса, проводившегося через региональные палаты адвокатов. Адвокаты заполняли анкеты самостоятельно, после чего возвращали их в региональную палату, в некоторых случаях анкеты возвращались по электронной почте.

Генеральной совокупностью данного исследования была часть адвокатского сообщества, находящаяся под организационным влиянием адвокатской палаты. Иными словами, опросом было охвачено «организованное ядро» адвокатского сообщества, тогда как адвокаты, не поддерживающие контактов с палатой, имели невысокие шансы попасть в нашу выборку.

Выборка формировалась на основе трех моделей: в Москве и Ленинградской области была реализована случайная выборка адвокатских образований на основе реестра, в восьми регионах России с наиболее сильными адвокатскими палатами был проведен сплошной опрос организованной части адвокатского сообщества (со средним возвратом анкет на уровне 20–25%), наконец, из оставшихся регионов России случайным образом были отобраны 25 регионов, в каждом из которых было опрошено не менее 40 адвокатов.

Полученные данные репрезентируют генеральную совокупность в отношении полового состава сообщества и оказываются несколько смещенными в сторону адвокатов, рабо-

тающих в коллегиях. Адвокаты, опрошенные на основе трех различных моделей выборки, сходны по полу, возрасту, опыту работы и образованию (различие не превышает 2%). Более подробную информацию о методологической основе данного исследования можно найти в совместном докладе ИАПР и ИПП [Казун, Ходжаева, Яковлев, 2015].

По объему и охвату данное исследование адвокатуры, без сомнений, стало наиболее масштабным в истории современной России. В анкету входило 70 вопросов о различных аспектах адвокатской деятельности. В частности, мы попросили адвокатов оценить практики правоприменения и ответить на вопрос: «Насколько часто за последние три года Вы сталкивались в Вашем регионе с тем, что права Вашего подзащитного нарушались следующими представителями государственных органов?». Адвокаты должны были оценить по 4-балльной шкале частоту столкновения с нарушениями со стороны судей, прокуроров, следователей СК, следователей и дознавателей МВД, прочих сотрудников МВД, сотрудников УФСИН.

В настоящей работе данные опроса будут использоваться преимущественно в агрегированном виде. Для каждого региона были построены «балансовые оценки», которые представляют собой разницу между долей адвокатов, положительно оценивающих тот или иной феномен (например, отсутствие нарушений прав клиентов, рост спроса и др.) и тех, кто негативно охарактеризовал данный феномен (часто сталкивается с нарушениями, считает, что спрос снижается и т.д.). Таким образом, положительная балансовая оценка означает, что доля позитивных оценок превышает негативные, и наоборот.

Для того чтобы убедиться, что полученные оценки действительно отражают действительность, мы также используем дополнительные источники данных, в частности, об уровне рейдерства и показателях правоохранительной статистики. Уровень рейдерства в регионах России (за 2011–2013 гг.) был рассчитан в рамках предыдущего проекта (см. [Yakovlev, Sobolev, Kazun 2014; Казун, 2015]) как число обращений предпринимателей с жалобами на рейдерство в Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции»⁷ из расчета на каждые 100 млн руб. внутреннего регионального продукта. Уровень раскрываемости и другие данные о статистике МВД взяты из открытых источников с порталов www.gks.ru, www.openpolice.ru и crimestat.ru.

⁷ Деятельность ЦОК БПК ведется на основе реестра обращений, который публично доступен на сайте <http://www.pocorruption.biz/>. Сама интенсивность обращений предпринимателей из определенного региона (скорректированная на параметры деловой активности) может быть индикатором неблагополучия в местной правоохранительной и судебной системе.

3. Анализ данных: механизмы оценки качества правоохранительной системы

В настоящем разделе мы попытаемся на основе эмпирических данных сопоставить различные варианты оценки качества работы правоохранительной системы. Важно отметить, что «качество работы правоохранительной системы» – это комплексное понятие, включающее в себя множество элементов. На эмпирическом уровне под ним можно понимать самые разные вещи, среди которых – четкое исполнение правоохранителями закона, обеспечение безопасности граждан, расследование преступлений, принятие превентивных мер по предотвращению противозаконных действий, рациональное расходование бюджета и многое другое. Как нетрудно увидеть, различные составляющие «качества работы правоохранительной системы» соответствуют различным описанным выше логикам государственного управления. Не имея возможности говорить о качестве правоохранительной системы в целом, и видя в этом опасность смешения различных логик регулирования, ниже мы будем рассматривать отдельные индикаторы этого качества: внешние (частоту нарушения прав подзащитных и рейдерство) и внутренние (раскрываемость, экономическую эффективность). На их основе мы не сможем оценить качество работы правоохранительной системы в целом, однако они позволят нам сравнивать между собой различные регионы и ведомства.

Мы начнем с анализа сопоставительных оценок качества работы правоохранительной системы, а затем сравним их с внутренними оценками качества работы правоохранительной системы, а также с состоянием экономики и адвокатского сообщества в целом.

3.1. Внешние оценки качества работы правоохранительных органов в России

Эксперты традиционно говорят, что России нужен независимый суд, свободные СМИ, сильные правозащитные организации и политическая конкуренция. Это правильные тезисы, но вероятность их практической реализации в России в ближайшие годы невелика. Россия не может в одночасье заменить всех «плохих» правоохранителей на «хороших», а потому государству придется работать с тем, что есть.

При этом важно понимать, что система неоднородна – при всех искажениях в стимулах и при наличии коррумпированных правоохранителей там достаточно много людей, которые добросовестно стараются делать свое дело. Именно поэтому важно определить, с одной стороны, «зоны неблагополучия» и одновременно выделить те звенья, где ситуация лучше, чем в среднем.

Как уже отмечалось выше, сделать это на основе внутренней ведомственной отчетности сложно, поскольку там возникают высокие риски искажения и манипулирования данными. Нужны механизмы внешней оценки результатов деятельности правоохранительных органов. Эта мысль осознается руководством самой системы. Так, в МВД для этих целей в последние годы стали использовать опросы населения. Однако их ограничение в том, что респонденты – это обычные граждане, которые относительно редко сталкиваются с полицией.

В основном они контактируют с инспектором ГИБДД или участковым. Соответственно, они не видят полной картины деятельности правоохранительных органов. В этой связи мы попытались пойти другим путем и получить мнение о деятельности разных правоохранительных органов у профессиональных экспертов: адвокатов.

Предлагаемый нами индикатор качества работы правоохранительных органов – оценки адвокатами частоты нарушений прав подзащитных со стороны сотрудников различных ведомств – не позволяет «поймать за руку» нарушителей или указать на то, кто внутри правоохранительной системы работает не по правилам. Однако, на наш взгляд, он позволяет сделать первый шаг в эту сторону, поскольку выявляет места (регионы и ведомства), где в первую очередь следует искать недобросовестных правоохранителей, равно как и тех, кто, напротив, выполняет сравнительно более качественную работу.

Адвокатская корпорация в России насчитывает сегодня около 70 тыс. членов, которые на повседневной основе взаимодействуют с судьями, следователями, прокурорами, но при этом не являются частью правоохранительной системы. Их оценки существующих внутри правоохранительной системы проблем, на наш взгляд, могут быть достаточно достоверными и позволят дополнить существующие в настоящий момент индикаторы качества работы правоохранительных органов. Согласно результатам нашего опроса (рис. 2), меньше всего претензий адвокаты предъявляют к судьям и прокурорам, больше всего нареканий вызывает деятельность сотрудников МВД.

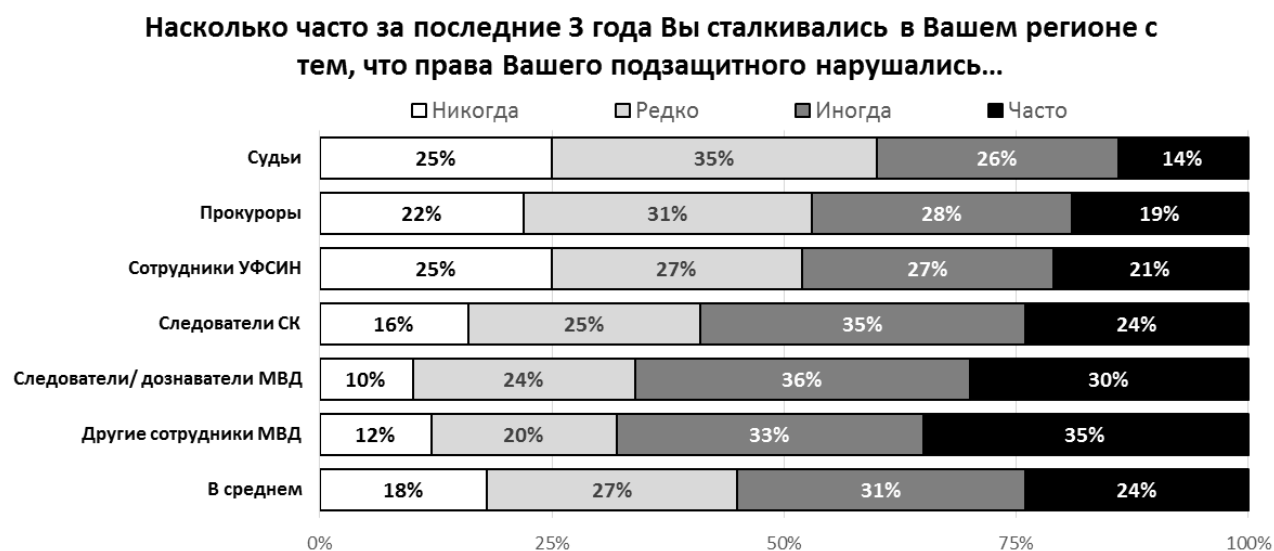


Рис. 2. Оценка адвокатами частоты нарушения прав их подзащитных со стороны судей и представителей различных правоохранительных ведомств в регионах РФ

Источник: Данные опроса 3317 адвокатов в 35 регионах РФ, проведенного в октябре – декабре 2014 г. Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ и Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге при содействии Федеральной палаты адвокатов.

При этом видны межрегиональные различия (табл. 2). Есть регионы, где, по мнению адвокатов, права их подзащитных часто нарушаются и на следствии, и в суде. В другой

группе регионов адвокаты отмечают нарушения на стадии дознания и следствия, а судьи и прокуроры оцениваются лучше. Наконец, есть третья группа, которая выглядит лучше на общем фоне.

Таблица 2. Три группы регионов по частоте нарушений прав подзащитных

Адвокаты чаще , чем в других регионах, говорят о нарушении прав подзащитных и на этапе следствия, и в суде	Адвокаты чаще , чем в других регионах, указывают на нарушения прав подзащитных на этапе следствия	Адвокаты реже , чем в других регионах, указывают на нарушения прав подзащитных на этапе следствия и/или в суде
Чувашская Республика Новосибирская область Удмуртская Республика Республика Бурятия Астраханская область Краснодарский край Тюменская область Омская область Ленинградская область Москва	Самарская область Республика Татарстан Курганская область Свердловская область Красноярский край Ставропольский край Тверская область Челябинская область Ханты-Мансийский АО Рязанская область Калининградская область Московская область Хабаровский край	Республика Марий Эл Кировская область Ярославская область Республика Мордовия Кемеровская область Республика Карелия Ульяновская область Ивановская область Республика Адыгея Вологодская область Нижегородская область Пермский край

Как можно видеть, в группу с частыми нарушениями попали очень разные регионы. С одной стороны, там есть развитые регионы с высоким уровнем жизни – Москва, Краснодарский край, Тюменская область. С другой стороны, туда также входят гораздо менее развитые Бурятия, Удмуртия и Чувашия. Более детально различия между экономическими характеристиками этих групп мы рассмотрим несколько ниже.

Как было показано выше (рис. 2), частота нарушения прав подзащитных со стороны различных ведомств, по оценкам адвокатов, неодинакова. При этом в 19 регионах из 35 наблюдается строго «иерархическое» изменение оценок качества различных правоохранительных органов: выше всего оценки суда, прокуратура работает несколько хуже, а следственный комитет нарушает права подзащитных чаще суда и прокуратуры, но реже МВД. Кроме того, качество следствия и дознания МВД в этих регионах оценивается лучше, чем работа остальных органов МВД в целом. Еще в семи регионах при сохранении примерно того же соотношения оценок качество работы прокуратуры оценивается несколько выше, чем качество работы суда. Наконец, в двух регионах (Ивановская область и Кемеровская область) реже всего права подзащитных нарушают следователи, тогда как прокуратура и суд получили более низкие (хотя и положительные) балансовые оценки.

Можно предположить, что в разных регионах внутри правоохранительной системы складываются различные «опорные пункты», которые сохраняют относительно высокие стандарты работы. Чаще всего этим опорным пунктом оказывается суд, иногда прокуратура,

и в некоторых случаях это следственный комитет. Исходя из полученных оценок можно сделать вывод, что суд является наиболее сильным «опорным пунктом» и иногда единственный в регионе имеет положительные балансовые оценки на фоне очень низких оценок остальных ведомств. Однако подобную ситуацию нельзя считать нормой, ведь в условиях «обвинительного уклона» суд часто выполняет лишь функцию по «проверке документов» [Волков и др., 2012], в то время как содержательное расследование проводит следствие.

При интерпретации этих данных, безусловно, нужно понимать, что адвокаты, как и все люди, подвержены эмоциям, и мы говорим сейчас об их субъективных оценках. Более того, само адвокатское сообщество неоднородно. В адвокатской корпорации есть очень компетентные и честные юристы, которые страстно отстаивают законные интересы своих подзащитных. Однако есть так называемые «решальщики», которые, обладая статусом адвоката, выступают посредниками между своими клиентами и коррумпированными правоохранителями. В нашем опросе, скорее всего, участвовали и те, и другие (достаточно показательна в этом отношении немалая доля респондентов, которые никогда не сталкивались с нарушениями прав своих клиентов со стороны полицейских, следователей и судей). Ввиду данных ограничений мы не считаем возможным использовать внешние оценки частоты нарушений прав подзащитных со стороны адвокатов для принятия решений о «премировании» или «наказании» тех или иных правоохранителей. Важно понимать, что полученные нами оценки также имеют свои недостатки. Именно поэтому для корректной оценки качества правоприменения важно иметь информацию из разных источников.

Вторым потенциально полезным механизмом оценки качества правоохранительной системы может стать уровень рейдерства в регионе.

Деятельность ЦОК БПК ведется на основе реестра обращений, который публично доступен на сайте <http://www.nocorruption.biz/>, и сама интенсивность обращений предпринимателей из определенного региона (скорректированная на параметры деловой активности) может быть индикатором неблагополучия в местной правоохранительной и судебной системе. При этом на основе своих публичных процедур ЦОП БПК из общего числа обращений выделяет те, в которых присутствуют признаки рейдерства и коррупции (в дальнейшем по таким обращениям Борис Титов и другие руководители ЦОП ведут адресную работу с конкретными правоохранительными ведомствами). В табл. 3 показаны оба показателя для трех групп регионов, выделенных на основе сделанных адвокатами оценок масштабов нарушения прав подзащитных.

Таблица 3. Оценки частоты нарушений прав подзащитных, сделанные адвокатами, и интенсивность рейдерства по данным ЦОП БПК

Индикаторы рейдерства	Адвокаты чаще, чем в других регионах, указывают на нарушения прав подзащитных и на этапе следствия, и в суде	Адвокаты чаще, чем в других регионах, указывают на нарушения прав подзащитных на этапе следствия	Адвокаты реже, чем в других регионах, указывают на нарушения прав подзащитных на этапе следствия и/или в суде
Среднее число рейдерских атак в 2011–2013 гг. (на 100 млн руб. валового регионального продукта)	3,04	1,60	1,34
Среднее число обращений от предпринимателей в ЦОП БПК	19,8	9,6	3,9

Примечание. Индикаторы интенсивности рейдерства рассчитаны на основе открытых данных Центра общественных процедур «Бизнес против коррупции» и данных Ростата о ВРП.

Как можно видеть, в первой группе (с частыми нарушениями прав подзащитных и на стадии следствия, и в суде) как абсолютное число рейдерских атак (число обращений в ЦОП БПК), так и относительный уровень рейдерства (показатели, скорректированные на ВРП) оказывались заметно выше.

Если детально рассмотреть соотношение уровня рейдерства и качества различных правоохранительных ведомств, то наиболее сильной окажется корреляция с качеством работы Следственного комитета РФ (табл. 4). В целом этот результат достаточно закономерен, поскольку именно следователи в России имеют реальную возможность заводить уголовные дела на предпринимателей «на пустом месте» и тем самым оказывать давление на бизнес (более подробно см. [Казун, 2015]). Впрочем, учитывая относительно небольшое количество наблюдений (35 регионов), можно предположить, что в случае, если бы у нас была возможность оценить качество правоохранительных органов во всех регионах России, значимыми оказались бы и другие корреляции.

Таблица 4. Связь между уровнем рейдерства в регионе и оценками частоты нарушений прав подзащитных со стороны различных правоохранительных ведомств

	Частота нарушений прав подзащитных со стороны следующих ведомств (балансовая оценка ⁸)					
	Суд	Прокуратура	СК РФ	МВД (следователи и дознаватели)	МВД (другие)	УФСИН
Уровень рейдерства (число обращений в ЦОП БПК/ 100 млн ВРП региона)	-0,242	-0,228	-0,348*	-0,178	-0,054	0,162

⁸ Здесь и далее «балансовые оценки» качества работы правоохранительных органов в регионах России рассчитаны как доля тех, кто никогда не сталкивается с нарушениями прав подзащитных минус доля тех, кто часто сталкивается с нарушениями. Таким образом, чем выше «балансовая оценка», тем реже правоохранители нарушают права подзащитных, по мнению адвокатов.

Сопоставимость результатов, полученных из двух различных источников, – опроса адвокатов и данных об обращении предпринимателей ЦОП БПК – говорит об относительной надежности наших измерений. Как было показано в теоретической модели, эти оценки органически дополняют друг друга: опрос адвокатов раскрывает степень соответствия реальной практики правоприменения закону, а данные о рейдерстве свидетельствуют о «хищническом» вмешательстве правоохранителей в экономику региона.

3.2. Внутренние данные как показатель качества работы правоохранительных органов

Обсуждая преимущества «сопоставительных оценок» качества работы правоохранительных органов, важно установить, как они связаны с показателями внутренней отчетности этих ведомств (тем, что мы называем «автономными оценками»).

Ни руководство страны, ни исследователи, скорее всего, никогда точно не узнают степень соответствия ведомственной статистики и реальной ситуации в регионах России. Так, исследователи Института проблем правоприменения неоднократно указывали на несостоятельность и необъективность ведомственной статистики [Панеях, Титаев, 2011].

Мы считаем, что сопоставление оценок, полученных в результате опроса адвокатов, с ведомственной статистикой имеет ценность вне зависимости от того, как последние связаны с реальными практиками правоприменения. В настоящем разделе мы одновременно попытаемся ответить на два вопроса: как связаны между собой внутренние и внешние оценки качества правоприменения? можно ли на основе внешних оценок качества работы правоохранительных органов до некоторой степени оценить величину искажений ведомственной статистики?

Для оценки качества работы правоохранительной системы традиционно используют такие показатели, как «раскрываемость» (доля раскрытых преступлений на долю зарегистрированных преступлений), а также экономическая эффективность (соотношение вложений и результатов). Второй подход часто используется в зарубежных исследованиях [Drake, Simper, 2003], где под «вложениями» понимается бюджет правоохранительных органов, численный состав правоохранителей или иные материальные ресурсы, а результат измеряется в оценках качества работы правоохранителей [Aristovnik, Seljak, Mencinger, 2013], числе раскрытых дел [Drake, Simper, 2005; Kollias, Mylonidis, Paleologou, 2013], долгосрочном снижении уровня преступности и пр. В целом оба подхода весьма похожи, разница состоит лишь в том, что «раскрываемость» не привязана напрямую к бюджету правоохранителей.

Сопоставим оценки адвокатами частоты нарушений прав подзащитных со стороны различных ведомств и классические показатели эффективности правоохранительных органов.

Таблица 5. Корреляция между оценками частоты нарушений прав клиентов со стороны различных ведомств и других показателей эффективности

Балансовые оценки качества работы	Экономическая эффективность МВД (2011 ⁹ г.) (бюджет* МВД региона / число раскрытых преступлений**)	Раскрываемость (раскрыто/ зарегистрировано) в 2011 г.	Рост числа раскрытых преступлений с 2011 по 2013 г., %	Раскрываемость (раскрыто/ зарегистрировано) в 2013 г.
Суд	-0,048	0,155	-0,038	0,184
Прокуратура	- ,344*	0,2	-0,103	0,247
СК РФ	-0,263	0,263	-0,19	0,15
МВД (следствие и дознание)	- ,363*	,413*	-0,311'	0,275
МВД (другие)	-0,229	,465**	-0,463**	0,275
УФСИН	- ,343*	,339*	-0,370*	0,254

Примечание. Число наблюдений – 35; ** – значимо на уровне 0,01; * – значимо на уровне 0,05; ' – значимо на уровне 0,1. *Бюджет МВД РФ рассчитан по данным «Единого портала бюджетной системы РФ» (<http://budget.gov.ru/>). ** Данные о раскрываемости рассчитаны на основе показателей Портала правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ (crimestat.ru).

Как видно из табл. 5, экономическая эффективность МВД тесно связана с оценками его качества. Анализ показывает, что чем меньше бюджет МВД региона в расчете на одно раскрытое преступление (т.е. чем экономически эффективнее работает МВД), тем выше качество его работы по оценкам адвокатов. Данное наблюдение соответствует результатам зарубежных исследований [Drake, Simper, 2005] – действительно с точки зрения показателей экономической эффективности небольшие ведомства с небольшим бюджетом оказываются более эффективными, чем ведомства с большим бюджетом. В исследовании [Kollias, Mylonidis, Paleologou, 2013] было показано, что увеличение бюджета МВД в Греции не приводило к значимому сокращению уровня преступности. В то же время экономическую эффективность нельзя интерпретировать однозначно. Бюджет МВД включает в себя не только деньги, связанные с необходимостью раскрывать преступления, но и вложения, связанные с поддержанием порядка, работой с гражданами и др. Тем не менее значительное превышение финансирования по сравнению с реальным уровнем преступности в регионе, по-видимому, способствует снижению качества работы МВД (интересно, что в тех же регионах наблюдается более низкое качество работы прокуратуры и УФСИН). В России «экономическая эффективность» МВД, как правило, не оценивается, поэтому гораздо более важно взглянуть на оценки уровня «раскрываемости».

⁹ Экономическую эффективность МВД возможно рассчитать только до 2011 г. поскольку с 2012 г. МВД начало финансироваться из федерального бюджета РФ, а данные о бюджете МВД в региональном разрезе перестали раскрываться.

Из таблицы мы видим, что оценки качества работы МВД имеют положительную корреляцию с раскрываемостью в 2011 г. и никакой значимой связи с раскрываемостью в 2013 г. Это различие может быть объяснено отрицательной корреляцией качества работы правоохранительной системы с ростом числа раскрытых преступлений, произошедшим с 2011 по 2013 г. Важно отметить, что группа регионов, где качество правоохранительной системы, согласно оценкам адвокатов, было выше среднего, как в 2011 г., так и в 2013 г. имела высокие формальные показатели «раскрываемости». С одной стороны, данное обстоятельство позволило рассматриваемым регионам не столь сильно ориентироваться на постоянные требования со стороны лидеров государства в сильном повышении раскрываемости (средний рост за два года составил 2%). С другой стороны, качество правоохранительной системы в таких регионах могло быть объективно выше (а следовательно, выше и уровень раскрываемости), в то время как две другие группы регионов вынуждены были повышать свои показатели за счет искусственных мер. В результате к 2013 г. уровень «раскрываемости» в различных регионах несколько выровнялся, однако различия в качестве работы правоохранительной системы (по частоте нарушений прав подзащитных) остались весьма высокими.

К сожалению, в данном случае мы не можем утверждать, что имеем дело с реальными показателями качества работы правоохранителей, равно как не можем говорить и об обратном. В некоторых регионах преступления фиксируются более точно, тогда как в других «раскрываемость» является не более чем продуктом манипуляции с обращениями заявителей. Тем не менее на основе проведенного анализа можно выдвинуть следующую гипотезу для будущих исследований: наши данные свидетельствуют о том, что требования к росту формальных показателей отчетности активнее и успешнее выполняют регионы со сравнительно большим числом нарушений прав подзащитных со стороны правоохранительных органов. Таким образом, активные призывы к повышению «раскрываемости» в действительности могут только ухудшить ситуацию в правоохранительной и судебной системе России.

3.3. Качество правоприменения и экономическая среда

Как мы отметили выше, дисциплинарная логика находится в прямом противоречии с логикой обеспечения безопасности населения, которая бы учитывала неопределенность и изменчивость социальных процессов. В этой связи можно ожидать, что в больших и экономически развитых регионах старая и инертная система ведомственного контроля работает хуже, чем в небольших и малоразвитых регионах.

Действительно, анализ показывает, что нарушения прав клиентов более характерны для экономически развитых регионов с высоким уровнем ВРП на душу населения, сравни-

тельно более высокими доходами жителей, кроме того, это более населенные регионы (табл. 6).

Таблица 6. Корреляция оценок частоты нарушения прав подзащитных со стороны правоохранителей (по данным опроса адвокатов) и экономических характеристик региона

Балансовые оценки качества работы	Население региона, 2013 г.	ВРП, 2013 г.	ВРП на душу, 2013 г.	Доходы населения, 2013 г.	Зарегистрировано преступлений, 2013 г.	Преступлений на душу, 2013 г.
Суд	–,336*	–0,314	–0,127	–0,298	–,341*	–0,234
Прокуратура	–,453**	–,435**	–0,312'	–,474**	–,432**	–0,128
СК РФ	–,369*	–,350*	–0,227	–,382*	–,337*	–0,098
МВД (следствие и дознание)	–,386*	–,400*	–0,342*	–,478**	–,358*	–0,085
МВД (другие)	–0,27	–0,35*	–0,3'	–,347*	–0,286	–0,246
УФСИН	–,364*	–,390*	–,406*	–,484**	–,389*	–0,254

Можно сделать вывод о том, что качество работы правоохранительных органов в целом сильно связано с размером региона. Это обстоятельство можно объяснить по-разному. С точки зрения «теории изъятия ренты» в более развитых регионах есть больше экономических ресурсов, за которые могут бороться правоохранительные органы. Борьба за «ренту» будет объективно снижать качество работы правоохранителей в регионе и увеличивать частоту нарушений прав клиентов. Альтернативным или дополнительным объяснением могут быть организационные трудности, связанные с тем, что абсолютный уровень преступности в больших регионах оказывается выше, равно как и штат сотрудников МВД. Жители этих регионов не совершают преступления чаще (корреляции с относительным уровнем преступности нет), но число преступлений, которые нужно расследовать, в этих регионах существенно выше (за счет масштаба). Маленькие регионы могут с меньшими затратами повышать «раскрываемость», тогда как для больших регионов рост раскрываемости на 1% может означать гораздо более высокие затраты времени и денег. В результате такие регионы вынуждены завышать свои показатели искусственно, что неминуемо сказывается и на оценках из деятельности со сторон адвокатов. В целом, как было сказано выше, ведомственная логики тем сильнее противоречит реально жизни, чем активнее деловая среда вокруг нее.

3.4. Адвокатская деятельность в «благополучных» и «проблемных» регионах

Состояние адвокатского сообщества в регионах с различным качеством правоохранительной системы также различается. В «проблемных» регионах сравнительно большее число

адвокатов готовы покинуть профессию в случае, если найдут работу с более высоким уровнем оплаты (в среднем 14% адвокатов абсолютно уверены, что поступят так при появлении возможности). На индивидуальном уровне готовность адвоката отказаться от профессии также сильно связана с оценками качества работы правоохранителей (корреляция значима для оценок всех ведомств). Это обстоятельно может отражать трудность работы внутри профессии в условиях, когда права клиентов постоянно нарушаются правоохранителями. Однако адвокаты в «проблемных» регионах сравнительно выше оценивают уровень доверия населения к юристам.

Таблица 7. Состояние адвокатского сообщества в регионах с различной частотой нарушений прав подзащитных со стороны различных правоохранительных органов

Относительно других регионов...	Число адвокатов на 10 тыс. человек	Доверие россиян к адвокатам (балансовая оценка)	Доля адвокатов, готовых уйти из профессии, % выборки	Оценки динамики спроса за 5 лет		
				Вырос	Упал	Баланс
Суд и следствие нарушают права чаще	4,6	-2,5	14	24,69	42,5	-17,81
Суд нарушает права реже, следствие чаще	4,5	-5,92	10,38	22,28	38,85	-16,56
И суд, и следствие нарушают права реже	3,9	-9,08	8,92	20,37	41,83	-21,46

При этом интересно, что готовность покинуть профессию не определяется (ни на региональном, ни на индивидуальном уровне) оценками спроса. Действительно, в регионах с низким качеством правоохранительной системы балансовые оценки спроса несколько выше. Число адвокатов в расчете на 10 тыс. жителей выше в тех регионах, где права клиентов в среднем чаще нарушаются со стороны прокуратуры, СК или следователей и дознавателей МВД.

Таблица 8. Корреляция между численностью адвокатов в регионе и оценками частоты нарушений прав подзащитных со стороны сотрудников различных правоохранительных ведомств

	Частота нарушений прав подзащитных со стороны следующих ведомств (балансовая оценка)					
	Суд	Прокуратура	СК РФ	МВД (следователи и дознаватели)	МВД (другие)	УФСИН
Число адвокатов на 10 тыс. человек	-0,244	-,344*	-,403*	-,404*	-0,204	-0,248

Можно сделать вывод, что проблемы правоприменения, с одной стороны, порождают объективный спрос на адвокатов, с другой стороны, они создают трудности для ведения профессиональной деятельности. Данное наблюдение в целом соответствует одному из ре-

зультатов нашего предыдущего исследования [Казун, 2015]: число адвокатов нелинейно связано с уровнем рейдерства в регионе – оно растет от низкого уровня рейдерства к среднему, а потом снова снижается. Таким образом, можно предположить, что если состояние правоохранительной системы в том или ином регионе будет ухудшаться, число адвокатов может сократиться.

4. Обсуждение результатов и практические выводы

В настоящем исследовании мы указываем на то, что сопоставительные и «внешние» оценки качества работы правоохранительной системы позволяют дополнить формальную отчетность правоохранительной системы и до некоторой степени оценить существующие в ней искажения. В частности, они позволяют измерить уровень «хищничества» правоохранителей в том или ином регионе. «Хищничество» правоохранителей в России, на наш взгляд, принимает форму активного вмешательства в экономику страны (например, в виде рейдерства) и систематического нарушения прав подзащитных. Активная деловая среда (высокий уровень ВРП, доходов населения и т.д.), как правило, приводит к увеличению «хищнических» стимулов у правоохранителей. В свою очередь, высокий уровень хищничества имеет двойственные последствия для адвокатского сообщества: порождает объективный спрос на него со стороны населения, но в то же время создает неблагоприятную среду для ведения адвокатской деятельности (связанную уже с нарушениями прав самих адвокатов). Одновременно с этим важно указать на то, что правоохранительные органы, занимающиеся «хищничеством», могут быть способны вполне успешно производить хорошую «формальную отчетность», что не позволяет государству выделить «болевые точки» внутри системы.

Источником для решения проблемы нехватки информации в высших эшелонах власти, на наш взгляд, могут быть адвокаты и предприниматели. Обе названные группы не вовлечены в дисциплинарную логику государственного регулирования, а потому способны давать дополнительную независимую оценку состояния среды. Так, адвокаты могут компетентно оценить, насколько нормы законодательства исполняются самими правоохранителями, а предприниматели могут на своем опыте увидеть степень вмешательства правоохранительных органов в экономику. Разумеется, данные механизмы оценивания имеют свои собственные недостатки. Так, недобросовестные адвокаты, работающее в кооперации со стороной обвинения, могут давать ей более позитивные оценки. Предприниматели, столкнувшиеся с рейдерством, далеко не всегда будут обращаться в ЦОП БПК за помощью, что может уменьшить масштабы проблемы в тех или иных регионах. Но хотя все индикаторы качества правоохранительных органов далеки от идеала, на наш взгляд, предложенные нами сопоставительные оценки определенно способны предоставить новую и полезную информацию.

Какие практические выводы и какие решения могут следовать из анализа наших данных? На наш взгляд предложенный инструмент позволяет добросовестным чиновникам во властной иерархии более объективно оценивать изменения в государственном регулировании (например, реформы тех или иных ведомств в том или ином регионе). Зная уровень качества работы правоохранителей до проведения той или иной реформы, можно оценить объективные изменения спустя некоторый период после реформы, при условии соблюдения единой методики и контроля показателей в зависимости от масштаба региона и деловой активности.

Откуда следует начинать такие изменения? Наше исследование не только дает общий ответ на этот вопрос, но и предоставляет вполне конкретные рекомендации. Общий ответ состоит в том, что необходимо изменять стимулы дисциплинарной системы контроля и приводить ее в соответствие с законодательными нормами и динамикой деловой среды. Более конкретные рекомендации касаются того, что нужно учитывать неоднородность правоохранительной системы: нами были выделены как «проблемные зоны» – места, где, вероятно, следует искать недобросовестных правоохранителей в первую очередь, так и зоны со сравнительно хорошими оценками качества работы правоохранителей – эти регионы и ведомства потенциально могли бы стать «опорными пунктами» будущих реформ.

Так, повышение независимости суда (ведомства, которое получило сравнительно хорошие оценки от адвокатов в большинстве регионов) является одним из ключевых элементов реформ в этой сфере. Одной из причин сегодняшних кризисных тенденций является неэффективность системы государственного управления. Причем вопреки устоявшимся представлениям о коррупции как нашей главной проблеме гораздо больший вред развитию экономики и общества наносит глубокая неадекватность регулирования. Изменения здесь зависят не от «политической воли» национального лидера, а от того, в какой мере основные группы в элите смогут договориться друг с другом о выработке адекватных «правил игры» и об их соблюдении самой элитой. И независимость судебной системы может сыграть очень важную роль в этом процессе¹⁰.

Дело в том, что действующая сейчас чрезмерно избыточная и противоречивая система регулирования (о которой пишут, в частности, [Панях, Титаев, 2011; Волков, 2012]), которую в 2000-е создала сама нынешняя элита, во многом противоречат реально существующей системе стимулов (что, в частности, было показано нами в отношении «палочной системы» отчетности МВД, которая совершенно не отражает качества его работы). Этот конфликт

¹⁰ Характерно, что этот тезис разделяется сегодня ведущими российскими юристами – вне зависимости от их идеологических взглядов. Показательной в этом отношении является статья М. Барщевского, А. Клишаса, С. Пашина и М. Федотова, опубликованная в «Российской газете» в марте 2015 г. и декларирующая десять принципов судебной реформы <http://www.rg.ru/2015/03/13/sud.html>.

приводит к систематическим нарушениям правил и создает почву для коррупции. Сегодня чиновники нарушают те или иные правила не только для того, чтобы что-то украсть или получить взятки. Они вынуждены идти на нарушения и для того, чтобы что-то сделать – построить дорогу, открыть новую больницу, создать условия для привлечения в регион частных инвесторов. В результате по критерию формального нарушения правил, регламентирующих те или иные процессы принятия решений в госаппарате, оказывается невозможным разделить добросовестных и коррумпированных чиновников.

Безусловно, в элите сегодня есть группы, которые выигрывают от «игры с правилами» и которые могут потерять при переходе к «игре по правилам». При этом выигрывают они в коротком периоде – с одновременным общим проигрышем для всех в длинном периоде. Иными словами, «игра по правилам» (и наличие независимого суда как ее важный элемент) оказывается оправданной только на длинном горизонте при наличии долгосрочных интересов у ключевых игроков, создающих эти правила. И здесь, по-видимому, возникает главный вопрос – в какой мере основные группы в российской элите способны сформулировать свои собственные долгосрочные интересы, согласовать их друг с другом и на этой основе предложить стратегию развития для страны.

Литература

Волков В.В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. М.: Издат. дом ГУ ВШЭ, 2005.

Казун А. Рейдерство в регионах России: индикаторы и факторы // Мир России. 2015. Вып. 24. № 3.

Казун А., Ходжаева Е., Яковлев А. Адвокатское сообщество России: доклад XVI Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. М., 2015.

Казун А., Яковлев А. Российские адвокаты: становление профессионального сообщества в несовершенной институциональной среде // Общественные науки и современность. 2014. № 6. С. 39–56.

Как судьи принимают решения / ред. В.В. Волков. М.: Статут, 2012.

Панеях Э. Правила игры для русского предпринимателя. Либеральная Миссия, КоЛибри, 2008.

Панеях Э. Трансакционные эффекты плотного регулирования на стыке организаций. На примере российской правоохранительной системы // Полития. 2011. Вып. 61. № 2. С. 38–59.

Панеях Э., Титаев К. От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел // ИПП ЕУ СПб. 2011.

Фуко М. Безопасность, территория, население. СПб.: Наука, 2011.

Ходжаева Е., Шестернина Ю. Стратегии и тактики адвокатов в условиях обвинительного уклона в России // Социология власти. 2015. № 2.

Шклярчук М.С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы / Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге (серия препринтов). 2014.

Яковлев А.А. Как уменьшить силовое давление на бизнес в России? // Вопросы экономики. 2012. № 11. С. 4–23.

Aristovnik A., Seljak J., Mencinger J. Relative efficiency of police directorates in Slovenia: A non-parametric analysis // Expert Systems with Applications. 2013. Vol. 40. No. 2. P. 820–827.

Arrington C.L. Leprosy, Legal Mobilization, and the Public Sphere in Japan and South Korea // Law & Soc'y Rev. 2014. Vol. 48. No. 3. P. 563–593.

Caparini M., Marenin O. Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress. LIT, 2004.

Doner R., Schneider B.R. Business Associations and Economic Development: Why Some As-

sociations Contribute More Than Others // *Business and Politics*. 2000. Vol. 2. No. 3. P. 261–288.

Drake L.M., Simper R. An evaluation in the choice of inputs and outputs in the efficiency measurement of police forces // *The Journal of Socio-Economics*. 2003. Vol. 32. No. 6. P. 701–710.

Drake L.M., Simper R. Police Efficiency in Offences Cleared: An Analysis of English “Basic Command Units” // *International Review of Law and Economics*. 2005. Vol. 25. No. 2. P. 186–208.

Faqir K., Islam F., Rizvi S.H. The Lawyers Movement for Judicial Independence in Pakistan: a study of Musharraf Regime // *Asian Journal of Social Sciences & Humanities*. Vol. 2. No. 2. P. 345–357.

Foucault M. *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977–1978*. 1 ed. / M. Senellart et al. (ed.); trans. G. Burchell. N.Y.: Picador, 2009.

Freidson E. *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of Knowledge*. 1 ed. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

Gerber T.P., Mendelson S.E. Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing? // *Law & Society Review*. 2008. Vol. 42. No. 1. P. 1–44.

Kawar L. Legal Mobilization on the Terrain of the State: Creating a Field of Immigrant Rights Lawyering in France and the United States // *Law & Social Inquiry*. 2011. Vol. 36. No. 2. P. 354–387.

Kollias C., Mylonidis N., Paleologou S.-M. Crime and the effectiveness of public order spending in Greece: Policy implications of some persistent findings // *Journal of Policy Modeling*. 2013. Vol. 35. No. 1. P. 121–133.

Marshall A.-M., Hale D.C. *Cause Lawyering: SSRN Scholarly Paper ID 2519018*. Rochester, N.Y.: Social Science Research Network, 2014.

McChesney F.S. Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation // *The Journal of Legal Studies*. 1987. Vol. 16. No. 1. P. 101–118.

North D.C., Wallis J.J., Weingast B.R. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge University Press, 2009.

Paneyakh E. Faking performance together: systems of performance evaluation in Russian enforcement agencies and production of bias and privilege // *Post-Soviet Affairs*. 2014. Vol. 30. No. 2–3. P. 115–136.

Ratner M. *Litigating Guantanamo* / Kaleck, Ratner, Singelstein (eds). Springer, 2007.

Razi G.M. Around the World’s Legal Systems: The Soviet system // *Howard law journal*. 1959.

Rochlitz M. Corporate raiding and the role of the state in Russia // *Post-Soviet Affairs*. 2014. Vol. 30. No. 2–3. P. 89–114.

Shelley L.L. Policing Soviet Society: The Evolution of State Control // *Law & Social Inquiry*. 1990. Vol. 15. No. 3. P. 479–520.

Silbey S.S. After legal consciousness // *Annu. Rev. Law. Soc. Sci.* 2005. Vol. 1. P. 323–368.

Tavris C., Aronson E. *Mistakes Were Made (but Not by Me): Why We Justify Foolish Beliefs, Bad Decisions and Hurtful Acts*. L.: Pinter & Martin Ltd., 2008.

Tilly C. *Coercion, Capital and European States: AD 990 – 1992*. Revised edition. Cambridge, MA: Wiley-Blackwell, 1992.

Yakovlev A., Sobolev A., Kazun A. Means of production versus means of coercion: can Russian business limit the violence of a predatory state? // *Post-Soviet Affairs*. 2014. Vol. 30. No. 2–3. P. 171–194.

Препринт WP1/2015/02
Серия WP1
Институциональные проблемы российской экономики

Казун Антон Павлович, Яковлев Андрей Александрович

**Как повысить эффективность государственного
регулирувания: адвокаты и предприниматели
как источник информации о качестве
правоохранительной системы в России**