

ПОКАЗАТЕЛИ И МЕТОДИКА ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И УСЛОВИЙ ИХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Денисенко В. В.

*Краснодарский университет МВД России
г. Краснодар, Российская Федерация
E-mail: profdenisenko@mail.ru.*

Майорова Е. Н.

*Челябинский государственный университет
г. Челябинск, Российская Федерация
E-mail: major.a@mail.ru.*

Аннотация. В статье содержится ретроспективный анализ подходов МВД России к системе показателей оценки деятельности органов внутренних дел, содержащихся в ведомственных нормативных правовых актах, принятых в последние два десятилетия. Показан генезис позиций, направленных на совершенствование показателей оценки деятельности органов внутренних дел. Раскрывается содержание показателей, используемых при ведомственной и вневедомственной оценках деятельности территориальных органов внутренних дел.

Центральное место в статье отведено исследованию показателей и методики вневедомственной оценки деятельности органов внутренних дел и условий их функционирования.

Ключевые слова: территориальные органы внутренних дел, совершенствование оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, показатели ведомственной статистической оценки, показатели вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности территориальных органов внутренних дел.

Для цитирования: Денисенко, В. В. О показателях и методике вневедомственной оценки деятельности органов внутренних дел и условий их функционирования / В. В. Денисенко, Е. Н. Майорова // Правопорядок: история, теория, практика. — 2021. — № 1 (28). — С. 13–18.

INDICATORS AND METHODOLOGY FOR NON-DEPARTMENTAL ASSESSMENT OF THE ACTIVITIES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES AND THEIR FUNCTIONING CONDITIONS

V. V. Denisenko

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
Krasnodar, Russian Federation
E-mail: profdenisenko@mail.ru.*

Ye. N. Mayorova

*Chelyabinsk State University
Chelyabinsk, Russian Federation
E-mail: major.a@mail.ru.*

Abstract. The article contains a retrospective analysis of the approaches of the Ministry of Internal Affairs of Russia to the system of indicators for assessing the activities of the internal affairs bodies contained in the departmental normative legal acts adopted in the last two decades. The genesis of the positions aimed at improving the indicators of assessing the activities of the internal affairs bodies is shown. The content of indicators used in departmental and non-departmental assessments of the activities of territorial bodies of internal affairs is revealed.

The central place in the article is devoted to the study of indicators and methods of non-departmental assessment of the activities of internal affairs bodies and the conditions for their functioning.

Keywords: territorial bodies of internal affairs, improvement of operational and service activities of internal affairs bodies, indicators of departmental statistical assessment, indicators of non-departmental assessment of the security of citizens and the activities of territorial bodies of internal affairs.

For citation: Denisenko, V. V., Mayorova, Ye. N. Indicators and Methodology for Non-Departmental Assessment of the Activities of Internal Affairs Bodies and their Functioning Conditions. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal Order: History, Theory, Practice], 2021, no. 1 (28), pp. 13–18. (In Russ.)

Введение

На протяжении последних лет МВД России неоднократно вносило изменения в систему показателей оценки деятельности органов внутренних дел. За последние двадцать лет эти вопросы регламентировались приказами МВД России от 23 ноября 2002 г. № 1150 «О введении систем оценки деятельности органов внутренних дел, отдельных подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования»¹, от 5 августа 2005 г. № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте»², от 29 июня 2011 г. № 735 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел»³, от 26 декабря 2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁴, от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных

органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁵.

После распада СССР правоохранительные органы продолжали руководствоваться сложившимися в 1960–1970 гг. критериями оценки эффективности своей деятельности, ключевое место в которых занимал общий процент раскрываемости преступлений. Для повышения показателей эффективности стала формироваться практика сокрытия преступлений от регистрационного учёта» [2, с. 31]. В результате наблюдался рост латентной преступности, обострение криминогенной обстановки, ослабление законности и правосознания граждан.

Описание исследования

Для изменения негативных тенденций МВД России в 2001 г. поставило задачу разработки новой системы оценки деятельности ОВД, которая получила оформление в приказе МВД России от 23 ноября 2002 г. № 1150 «О введении систем оценки деятельности органов внутренних дел, отдельных подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования».

От новой системы оценки требовалось вернуть общественное доверие полиции, улучшить имидж органов внутренних дел и их сотрудников, переориентировать работу полиции на реальную защиту прав и законных интересов граждан, интересов общества и государства от преступных посягательств, поддержание правопорядка и общественной безопасности.

Общая система оценки деятельности сотрудников ОВД строилась по направлениям:

1. Учет и регистрация заявлений и сообщений о преступлениях.
2. Профилактика, предотвращение и пресечение преступлений.
3. Выявление преступлений.

⁵ Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 31 декабря 2013 года № 1040 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021).

¹ О введении систем оценки деятельности органов внутренних дел, отдельных подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования : приказ МВД России от 23 ноября 2002 года № 1150 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021).

² Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте : приказ МВД России от 5 августа 2005 года № 650 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021).

³ Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел : приказ МВД России от 29 июня 2011 года № 735 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021).

⁴ Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД от 26 декабря 2011 года № 1310 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.02.2021).

4. Раскрытие преступлений.
5. Предварительное следствие.
6. Дознание.
7. Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.
8. Обращения граждан.

По каждому из указанных направлений были определены свои специфические критерии, показатели и индикаторы.

При этом для подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования предусматривались отдельные системы оценки со своими критериями.

Приоритет отдавался ведомственной оценке, рассматривающей количественные показатели на основе имеющейся статистической отчетности. Методика оценки заключалась в сравнении данных за текущий период с аналогичным показателем прошлого года и в зависимости от динамики индикатора определении его положительного или отрицательного значения.

Однако вскоре был принят новый приказ МВД России от 5 августа 2005 г. № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте» (далее — приказ № 650), в котором критерии оценки деятельности ОВД претерпели некоторую трансформацию. К ним были отнесены:

- 1) рассмотрение обращений и заявлений граждан, иной информации о преступлениях и административных правонарушениях;
- 2) пресечение и предотвращение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление преступлений и административных правонарушений;
- 4) раскрытие преступлений и административных правонарушений;
- 5) результаты работы органов предварительного следствия;
- 6) результаты работы органов дознания;
- 7) состояние общественного порядка и общественной безопасности на обслуживаемой территории¹.

В сравнении с ранее действовавшей системой оценки в приказе № 650 был упразднен такой критерий, как «процент раскрываемости

преступлений», а на первый план было выдвинуто «количество тяжких и особо тяжких преступлений в сравнении с общим количеством совершенных преступлений».

Общая оценка положений рассматриваемого приказа показывает их функциональную направленность на повышение доверия граждан к полиции, которое является необходимым условием повышения эффективности правоохранительной деятельности, а также усиление контроля за деятельностью ОВД.

Тем не менее в приказе № 650 сохранялась тенденция оценивания работы полиции с позиций учета аналогичного показателя прошлого года (АППГ). Следствием этого являлось снижение ее продуктивности, поскольку сотрудники территориальных органов МВД России ставили в приоритет лишь некоторое превышение АППГ, при этом у них отсутствовал стимул дальнейшего улучшения показателей, ведь в дальнейшем их было бы необходимо повышать в еще большем объеме [1].

Реформа полиции, проведенная в 2011 г., потребовала и пересмотра подходов к оценке эффективности данной структуры, в результате чего был принят приказ МВД от 29 июня 2011 г. № 735 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел». Однако следует отметить, что годом ранее в рассматриваемой области был издан еще один нормативный правовой акт, действовавший достаточно недолго, но принесший ряд важных новелл в систему оценки деятельности ОВД — приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования».

Разработчиками данного приказа был провозглашен уход от «палочной» системы оценивания и валовых показателей, на смену которым пришло изучение общественного мнения о деятельности полиции. При этом стоит акцентировать внимание на закреплении в приказе использования в оценке деятельности ОВД именно вневедомственных источников социологической информации о результатах опросов общественного мнения.

Общественное мнение стало одним из критериев оценки деятельности органов внутренних дел, состоящим из трех блоков (показателей). Первые два показателя рассчитывались в рамках оценки уверенности граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов: учитывались доля положительных оценок в числе опрошенных граждан и доля обратившихся в органы внутренних

¹ Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте : приказ МВД России от 5 августа 2005 г. № 650. (документ утратил силу).

дел граждан от числа подвергнувшихся противоправным посягательствам. Третий показатель составляла удовлетворенность граждан мерами, принятыми органом внутренних дел по их заявлениям и сообщениям о правонарушениях: учитывалась доля положительных оценок со стороны респондентов¹.

Что касается приказа МВД от 29 июня 2011 г. № 735 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел», он во многом дублировал положения приказа № 650 и нес в себе каких-то принципиально новых норм. Отчасти именно поэтому его действие продлилось недолго, и в этом же году его сменил следующий приказ МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России» (далее — приказ № 1310).

Новый приказ заимствовал ряд положений из приказа МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования» и в целом демонстрировал смену подхода к оценке деятельности ОВД.

Одной из основной новаций стало упразднение «аналогичного показателя прошлого года», неэффективность использования которого была доказана многолетней практикой и обоснована в заключениях экспертов, научных работах.

Также в приказе № 1310 устанавливался комплексный характер оценки; итоговая комплексная оценка деятельности территориальных органов МВД России состояла из:

- оценки эффективности деятельности по ведомственным показателям;
- оценки деятельности по результатам исследования общественного мнения, а также оценки информирования государственных и муниципальных органов, граждан о результатах деятельности;
- оценки эффективности деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских, контрольных, целевых и иных выездов, изучения информационно-аналитических материалов, полученных в рамках осуществления зонального контроля².

¹ Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел РФ, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования : приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 // Информационный портал правовой помощи. URL: <http://market-mg.narod.ru/pr25-2010.htm> (дата обращения: 20.02.2021).

² Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России : приказ МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310 (документ утратил силу).

Реформирование системы МВД России было направлено на установление тесного взаимодействия полиции с формирующимися в стране институтами гражданского общества, повышение уровня общественного доверия и поддержки граждан. Это привело к тому, что важнейшими критериями эффективности деятельности правоохранительных органов стали не только количественные, но и качественные характеристики. К их числу относятся уровень удовлетворенности населения работой органов внутренних дел в целом, отдельных подразделений и сотрудников, мера доверия к ним, степень готовности граждан оказывать поддержку и содействие им в работе и др. Именно мнение населения зачастую становится определяющим критерием оценки не только деятельности правоохранительных органов, но и уровня развития правовой системы государства и общества в целом [4, с. 10].

Возвращаясь к приказу № 1310, следует отметить, что основной его посыл состоял в исключении «палочной» системы оценки деятельности ОВД с переориентацией работы территориальных органов МВД России на достижение не таких показателей, которые превышают прошлогодние, а таких, которые не ниже, нежели у других территориальных органов.

Наконец, последним актом в рассматриваемой сфере, действующим и в настоящее время, стал приказ МВД от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России» (далее — приказ № 1040).

Согласно этому приказу, оценка деятельности территориального органа МВД России складывается из:

1. Вневедомственной оценки его деятельности, основанной на использовании социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД России.
2. Ведомственной оценки, включающей в себя экспертную оценку и оценку результатов деятельности территориального органа МВД России по статистическим показателям.

Впервые именно вневедомственная оценка деятельности органов внутренних дел указана на первом месте. Показатели вневедомственной оценки безопасности граждан и деятельности министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам РФ включают несколько блоков. Во-первых, это данные социологических исследований (опросов), в которых учитываются положительные оценки граждан по уровню доверия к ОВД, их уверенности

в защищенности от преступных посягательств, общей оценке эффективности деятельности полиции по защите интересов граждан, а также уровень виктимизации, который определяется долей граждан, подвергшихся противоправным посягательствам от числа опрошенных. Во-вторых, рассматривается количество жалоб, поступивших в адрес территориального ОВД и его руководства (на 100 тыс. населения). В-третьих, значимую роль в оценке играют материалы, посвященные деятельности ОВД, размещенные в СМИ и сети Интернет — учитывается доля материалов негативного содержания от общего количества материалов. В-четвертых, определяется уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг, оказываемых органами внутренних дел.

В свою очередь ведомственная оценка, как отмечено выше, объединяет статистическую и экспертную оценку. В пункте 5.2.2.1 приказа № 1040 перечислены основные направления, результат деятельности по которым является основой для формирования показателя статистической оценки. Эти направления коррелируют с основными направлениями деятельности полиции, сформулированными в ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Тем не менее среди направлений также указаны: контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскальной) и охранной деятельности; охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе. Данные функции ранее осуществлялись подразделениями вневедомственной охраны и лицензионно-разрешительной деятельности, находящимися в ведении МВД России, однако после создания в 2016 г. Росгвардии были переданы новому ведомству. Поэтому считаем необходимым исключить их из приказа № 1040.

Наряду со статистической, ведомственная оценка деятельности ОВД включает экспертную оценку, которая формируется по трем основным критериям:

1) результативность выполнения территориальным органом МВД России возложенных полномочий по соответствующему направлению деятельности (структурного подразделения территориального органа МВД России);

2) обеспечение прав и законных интересов граждан, состояние законности и служебной дисциплины среди личного состава соответствующего структурного подразделения территориальных органов МВД России;

3) соответствие организации деятельности территориального органа МВД России складывающейся оперативной обстановке¹.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что, несмотря на определенный прогресс, действующая система оценки также имеет свои недостатки. Так, несмотря на то, что аналогичный показатель прошлого года не является статистической характеристикой, внимательное изучение приказа № 1040 позволяет определить наличие зависимости критериев оценки деятельности ОВД от аналогичных показателей за прошлый год.

По-прежнему большое внимание уделяется ведомственной оценке ориентированной, по большей части, на количественные показатели и обслуживающей ведомственные интересы.

Справедлива позиция многих ученых, выступающих с критикой существующих систем оценки, суть которой заключается в том, что оценивается не сам результат деятельности ОВД, а имеющаяся в отношении этого результата отчетность, сопоставление которой с фактическим результатом никто не проводит. Вследствие этого «какие бы новые критерии в этом случае не выбирались, без глубокой и всесторонней аналитической оценки результатов, по итогу приходят к тем же сопоставлениям «палочек» [3; 5; 6].

Заключение

Таким образом, в результате трансформаций систем оценки деятельности ОВД за последние 20 лет стал преобладать комплексный подход, включающий рассмотрение как ведомственных, так и вневедомственных критериев. Вневедомственная оценка постепенно приобрела лидирующие позиции в рамках построения партнерской модели взаимоотношений полиции и общества. Осуществление деятельности ОВД на основе закрепленных в Законе «О полиции» принципов открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан требует повышения внимания к вопросам взаимодействия с населением, формирования положительного имиджа сотрудников органов внутренних дел. В подобных условиях именно вневедомственная оценка деятельности органов внутренних дел наиболее объективно отражает уровень эффективности деятельности полиции по защите прав и законных интересов общества и государства, поддержанию общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

¹ Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России : приказ МВД от 31.12.2013 г. № 1040 // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/77670729/> (дата обращения: 20.02.2021).

Список литературы

1. Барсуков, С. И. Комментарий к Федеральному закону от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) / С. И. Барсуков, А. Н. Борисов. — Москва : Деловой двор, 2014. — 424 с.
2. Бунов, Е. Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России : специальность 22.00.08 «Социология управления» : дис. ... канд. соц. наук / Бунов Егор Георгиевич. — Москва, 2014. — 250 с.
3. Коноплева, А. А. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования / А. А. Коноплева // ЭГО: Экономика. Государство. Общество : [электронный журнал]. — URL: <https://ego.ui.ranepa.ru/issue/2014/03/17> (дата обращения: 20.02.2021).
4. Майоров, В. И. Повышение уровня доверия к деятельности полиции как направление реформы органов внутренних дел / В. И. Майоров // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина (Санкт-Петербург, 22 марта 2012 г.) : в 2 частях. — 2012. — С. 10–14.
5. Новичкова, Е. Е. Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел / Е. Е. Новичкова, М. М. Шахмаев // Вестник Уральского финансово-юридического института. — 2018. — № 4 (14). — С. 65–71.
6. Рыбак, А. В. Оценка эффективности деятельности следственных подразделений на основе применения методов системной динамики / А. В. Рыбак // Научный портал МВД России. — 2016. — № 3 (35). — С. 99–103.

References

1. Barsukov, S. I. Kommentariy k Federalnomu zakonu ot 30 noyabrya 2011 g. № 342-FZ «O sluzhbe v organakh vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii i vnesenii izmeneniy v otdelnye zakonodatelnye акты Rossiyskoy Federatsii» (postateynyy) / S. I. Barsukov, A. N. Borisov. — Moskva : Delovoy dvor, 2014. — 424 s.
2. Bunov, Ye. G. Sotsialnaya effektivnost deyatel'nosti organov vnutrennikh del v usloviyakh reformirovaniya sistemy upravleniya MVD Rossii : spetsialnost 22.00.08 «Sotsiologiya upravleniya» : dis. ... kand. sots. nauk / Bunov Yegor Georgievich. — Moskva, 2014. — 250 s.
3. Konopleva, A. A. Otsenka effektivnosti deyatel'nosti organov vnutrennikh del v mekhanizme ikh reformirovaniya / A. A. Konopleva // EGO: Ekonomika. Gosudarstvo. Obshchestvo : [elektronnyy zhurnal]. — URL: <https://ego.ui.ranepa.ru/issue/2014/03/17> (data obrashcheniya: 20.02.2021).
4. Mayorov, V. I. Povyshenie urovnya doveryiya k deyatel'nosti politzii kak napravlenie reformy organov vnutrennikh del / V. I. Mayorov // Aktualnye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava : materialy ezhegodnoy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchennoy pamyati doktora yuridicheskikh nauk, professora, zasluzhennogo deyatelya nauki Rossiyskoy Federatsii V. D. Sorokina (Sankt-Peterburg, 22 marta 2012 g.) : v 2 chastyakh. — 2012. — S. 10–14.
5. Novichkova, Ye. Ye. Voprosy otsenki deyatel'nosti organov vnutrennikh del / Ye. Ye. Novichkova, M. M. Shakhmaev // Vestnik Uralskogo finansovo-yuridicheskogo instituta. — 2018. — № 4 (14). — S. 65–71.
6. Rybak, A. V. Otsenka effektivnosti deyatel'nosti sledstvennykh podrazdeleniy na osnove primeneniya metodov sistemnoy dinamiki / A. V. Rybak // Nauchnyy portal MVD Rossii. — 2016. — № 3 (35). — S. 99–103.

Дата поступления статьи: 17.03.2021.