

***V. V. Попов***

## **ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ**

В статье рассматриваются проблемы адекватности и объективности оценок деятельности полиции. На основании тезиса об ограниченности использования общественного мнения в оценке деятельности полиции делается вывод об увеличении значимости иных критериев подобной оценки. Реальная научность в выборе подходов к оценке деятельности полиции позволяет реализовать принципы дифференциации, интеграции, адекватности, конкретности в определении эффективности деятельности ОВД в целом и полиции в частности.

*Ключевые слова:* деятельность полиции, деятельность ОВД, эффективность деятельности полиции, оценка деятельности полиции, оценка деятельности ОВД, адекватность оценок полиции, объективность оценки полиции, системность оценок деятельности ОВД, научность оценок полиции, общественное мнение в оценке деятельности полиции, обратная связь в управлении полицией.

***V. V. Popov***

## **ISSUES OF EVALUATING THE EFFICIENCY OF THE POLICE ACTIVITIES**

The article focuses on the problems of appropriateness and objectivity of evaluation of the police activities. On the basis of the idea about the limited use of public opinion while evaluating the police activities, the author comes to a conclusion that other criteria of such an evaluation have increased their significance. The real scientific nature in choosing approaches to the police activities' evaluation allows implementing principles of differentiation, integration, appropriateness, and specificity in determining the efficiency of activities of internal affairs bodies on the whole and the police in particular.

*Keywords:* police activities, activities of internal affairs bodies, efficiency of the police activities, evaluation of the police activities, evaluation of internal affairs bodies' activities, appropriateness of evaluation of the police, objectivity of evaluation of the police, systematic character of evaluation of internal affairs bodies' activities, scientific nature of evaluation of the police, public opinion in evaluation of the police activities, feedback in the police administration.

Проблематика адекватности оценки деятельности правоохранительных органов имеет корни столь же давние, как и сама правоохранительная функция государства. Особую остроту при этом приобретает постановка данного вопроса в отношении такого правоохранительного органа, как полиция. Это неудивительно, поскольку именно полиция (и приравненные к ней структуры с иными названиями) является той видимой частью государства, с которой прежде всего и чаще всего сталкивается человек, пострадавший от противоправных посягательств.

Неудивительно и то, насколько многообразны и переменчивы подходы к выбору объектов, субъектов, критериев таких оценок, к соотношению поставленных целей и достигнутых результатов деятельности.

Вспоминая наше относительно недавнее прошлое, можно упомянуть созданный еще в 1975 г. при научном центре исследования проблем управления Академии МВД СССР отдел, занимающийся разработкой критериев оценки деятельности различных служб ОВД: уголовного розыска, подразделений по борьбе с хищением социалистической собственности (хотя корректнее говорить о хищении имущества, а не собственности), участков уполномоченных, следствия и др. Выработываемые методики оценки после обсуждения и предварительного одобрения в МВД СССР направлялись на эксперимент в регионы.

Определенным итогом довольно длительной работы в данном направлении можно считать Приказ МВД России от 05.08.2005 г. № 650

«Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте». Важно заметить, что в данном приказе содержался довольно широкий спектр показателей оценок различных аспектов деятельности ОВД, которые в целом позволяли получать комплексную и обоснованную характеристику деятельности ОВД.

Вместе с тем широкий общественный резонанс настойчиво подчеркиваемой со стороны СМИ негативной оценки деятельности полиции в 2009—2010 гг. породил в числе прочих последствий масштабную реформу организации и деятельности ОВД. Не подвергая анализу оценку объективности информации, спровоцировавшей негативную реакцию значительной части общества на деятельность полиции, можно отметить одно обстоятельство, представляющееся бесспорным. Существовавшие на тот момент устоявшиеся официальные критерии оценки деятельности полиции явно не выдерживали конкуренции с фактически введенными, прежде всего СМИ, «альтернативными» критериями. Соответственно в сложившемся противостоянии оценок деятельности полиции (милиции) — официальной положительной (по крайней мере в целом) и вновь возникшей, изначально неофициальной — отрицательной, победила последняя.

Своеобразной точкой перелома можно считать Указ Президента Российской Федерации № 1468 от 24 декабря 2009 г. «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации». В данном документе предписывалось сформировать «научно обоснованную систему оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе на основе автоматизации процессов управления и внедрения современных технологий». Во исполнение Указа вместо приказа от 05.08.2005 г. № 650 было издан приказ министра внутренних дел от 19 января 2010 г. № 25, который вскоре был заменен приказом от 29 июня 2011 г. № 735. Одним из самых главных нововведений в системе оценки деятельности

полиции стало акцентирование учета общественного мнения об этой деятельности.

В соответствии со сказанным важно подчеркнуть, что формально это положение нельзя считать полным нововведением, поскольку еще в упомянутом приказе МВД России от 05.08.2005 г. № 650 помимо критериев оценки, обычно именуемых статистическими, вводился учет общественного мнения. В частности, п. 2.6 Инструкции по оценке деятельности органов внутренних дел прямо указывает, что для объективности выводов об эффективности деятельности ОВД в систему оценки, кроме критериев и показателей, характеризующих их деятельность с внутриведомственных позиций, включены результаты опросов общественного мнения, имеющие характер дополнительной информации. В п. 4 Инструкции закреплено, что основными источниками информации для оценки деятельности ОВД являются результаты изучения общественного мнения населения о деятельности ОВД.

Более того, в отношении детализации и развития именно такого критерия оценки, как общественное мнение, был издан приказ МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации».

Таким образом, приказ МВД России от 9 июня 2011 г. № 735 каких-либо радикально новых критериев оценки не вводил и в отношении учета общественного мнения в целом оставался на ранее выработанной основе.

Вместе с тем в контексте изменений правовой политики в отношении ОВД эта смена приоритетов в настоящий момент обычно считается краеугольным камнем реформирования системы оценки качества деятельности полиции. Неслучайно данное положение находит свое законодательное отражение в ч. 6 ст. 9 закона «О полиции» (в содержании такого принципа деятельности полиции, как «общественное доверие и поддержка граждан»). В развитие положений закона о полиции в части общественного доверия и поддержки были изданы

Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» и ряд иных документов.

Говоря о повышении значимости такого критерия, как общественное мнение, нельзя обойти вниманием определенные сложности.

Прежде всего следует понимать, что общественное мнение является лишь одним из основных критериев официальной оценки. Научная обоснованность системы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации выражается не столько в применении новых технологий и автоматизации процессов, сколько в возможности анализировать и учитывать многоуровневые системные факторы, влияющие на функционирование органов внутренних дел.

Безусловно, та или иная система оценки деятельности полиции преследует весьма широкий круг задач. Но думается, что основной задачей формирования новых систем оценки является недопущение противопоставления широко декларируемых общественных интересов (см. ст. 1 закона «О полиции») и фактически появляющихся интересов ведомственных, например нежелательность снижения определенных показателей, особенно если динамика таких показателей прямо может не зависеть от эффективности деятельности именно полиции.

Приведем пример. Рост числа административных правонарушений и преступлений определяется множеством факторов. Это обстоятельства социально-экономического, политического, культурно-идеологического, духовно-нравственного, психологического и других свойств, характеризующих жизнь как общества, так и отдельного человека. Вопросы характера детерминации (линейная/нелинейная зависимость), иерархии воздействия указанных обстоятельств, взаимного влияния данных обстоятельств весьма далеки от разрешения. Кроме того, направления поисков решений весьма различны в многообразных теоретических подходах. Одно только это обстоятельство не позволяет давать твердую оценку, например, того, какова роль полиции в снижении либо увеличении того или иного вида правонарушений.

Между тем подобные теоретические сложности почти не принимаются в расчет в практическом ведомственном контроле и оценках деятельности ОВД. Данное обстоятельство и побуждает сотрудников ОВД различного уровня манипулировать с объектами оценки (например с количеством выявленных/зарегистрированных правонарушений) в целях защиты собственных интересов от некорректных ведомственных оценок. Именно это и вызывало долгое время негативный общественный резонанс.

Складывается деструктивное содержание/понимание деятельности ОВД. Когда заранее известно, какое изменение отчетных показателей (индикаторов) получает положительную оценку, то это и задает реальные цели, к достижению которых стремятся сотрудники полиции в очередной отчетный период. Искажаться могут не только отчетные показатели, но и сама правоохранительная деятельность (чтобы не нарушать отчетности).

Неудивительно, что подобные плоды конфронтации интересов деструктивны как по отношению к обществу (оно не получает правоохранительных услуг надлежащего качества), так и по отношению к ОВД (теряющему общественное доверие и поддержку).

Однако сказанное не означает, что кардинальное изменение системы оценок деятельности полиции достаточно хорошо решается через общественное мнение как один из основных критериев оценки.

Прежде всего следует помнить, что само общественное мнение является объектом разнообразных манипуляций. Отличие реального положения вещей от оценки этого положения, сформированной для общественного мнения, может быть очень значительным. Иными словами, нет линейных гарантий того, что эффективная работа ОВД получит положительную общественную оценку, как и наоборот. Недаром крупнейшие американские социологи П. Лазерфельд и Р. Мертон, говоря о факторах социального управления, отмечают: «Те, кто контролирует взгляды и убеждения в нашем обществе, прибегают меньше к физическому насилию и больше к массовому внушению».

В этой связи работа по уменьшению возможностей манипулировать общественным сознанием, предоставлению обществу

объективной, нефальсифицированной информации, нейтрализации навязанных негативных стереотипов является исключительно важной.

Не случайно в приказе МВД России от 10 апреля 2006 г. № 246 «Об информационно-пропагандистской работе» указано, что проведение МВД России согласованной информационной политики в области формирования объективного общественного мнения о деятельности Министерства, создание и укрепление положительного образа сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России является основной целью информационно-пропагандистской работы в системе МВД России.

Думается, что имеющиеся в МВД России информационно-пропагандистские ресурсы весьма существенно уступают потенциалам современных деструктивных пропагандистских атак.

Говоря о таких хорошо организованных информационных атаках на общественное сознание, мировоззрение народа, Президент России В. В. Путин отметил, что это такая же реальность современного мира, как и войны за минеральные ресурсы, и что подобные атаки приводят порой к катастрофе целых государств, к их ослаблению, распаду в конечном итоге, лишению суверенитета и к братоубийственным войнам [1].

Возможно, что в силу подобных обстоятельств естественным является вопрос о том, верно ли считать, что кардинальное изменение системы оценок деятельности полиции удовлетворительно решается через общественное мнение как один из основных критериев оценок? Особенно если учесть, что подготовка общественного сознания к возможности давать деятельности полиции заслуженные, взвешенные, адекватные оценки — задача, по своим масштабам в настоящее время пока еще не вполне соответствующая информационно-пропагандистским возможностям МВД России. Решение этой задачи является одним из направлений всей внутренней политики нашей страны, элементом системы обеспечения национальной безопасности. И в этом направлении предстоит еще очень существенная работа.

Именно поэтому потенциал общественного мнения как одного из основных критериев оценки деятельности полиции в настоящее время представляется весьма ограниченным в своей объективности.

Сказанное не означает, что общественное мнение является неподходящим критерием оценки деятельности полиции. Однако повторимся: общественное мнение действительно является лишь одним из основных критериев подобной оценки. И появилась острая необходимость совершенствования существующих и выработки новых критериев оценки деятельности как полиции, так и ОВД в целом.

Не претендуя в рамках данной статьи на полное освещение основных направлений по формированию новой системы оценок деятельности ОВД, наметим некоторые аспекты, учет которых мог бы оказаться полезным.

Прежде всего хотелось бы отметить необходимость четкого формулирования и реализации принципа дифференциации оценок.

В частности, следует четко разделить оценки собственно правоохранительной деятельности ОВД и организации данной деятельности. Безусловно, автор статьи учитывает, что организационно-управленческая деятельность в ОВД является предметом оценки и в настоящее время. Однако считаем, что указанная дифференциация должна проводиться гораздо более отчетливо. Высокие достижения правоохранительной деятельности, например сотрудников территориального ОВД, далеко не всегда могут свидетельствовать об эффективности руководства этим органом.

К примеру, не представляется возможным утверждать, что бюрократизация, постоянно растущий объем документального сопровождения правоохранительной деятельности ОВД способствуют повышению эффективности данной деятельности. Неслучайно в руководящих документах МВД России неоднократно указывалось на необходимость сокращения документооборота. Однако прогресса в этом направлении не наблюдается. В то же время можно отметить позитивную динамику определенных видов правоохранительной деятельности ОВД, о чем неоднократно сообщалось в открытых источниках [2]. Один этот факт указывает на то, что эффективность работы отдельных сотрудников может расти, несмотря на

не самую высокую эффективность управленческой деятельности.

Вместе с тем с принципом дифференциации необходимо связать принцип интегральности дифференцированных оценок. Это предполагает введение особой структурно-функциональной зависимости между этими двумя видами оценок. А именно: оценка организационно-управленческой деятельности будет выводиться на основании тех критериев, в определении которых принимают участие управляемые, т. е. сотрудники, подразделения, деятельность которых организуется и управляется. Фактически это введение в систему управления ОВД реально работающих элементов обратной связи (обратная связь (англ. feedback) — важнейшее понятие кибернетики, означающее обратное воздействие результатов управления системой на процесс этого управления, использование в управлении информации, поступающей от объекта управления.).

В частности, если общепризнанно, что организация (как деятельность) — это комплекс мероприятий или действий, направленных на получение оптимальных условий для достижения какого-либо результата, то следует выявить, какие условия препятствуют правоохранительной деятельности ОВД, работе конкретных подразделений и сотрудников.

Выявление подобных условий в обязательном порядке должно включать в себя опрос сотрудников, чья деятельность является объектом организационно-управленческого воздействия, критерии оценки которого и будут выводиться. Такой подход обеспечит прежде всего динамичность данных критериев, их актуальность применительно к определенному периоду времени, возможность учета переменчивости ряда факторов, влияющих на эффективность правоохранительной деятельности. Подобные динамичность и актуальность будут выражать конкретность критериев оценки применительно к соответствующему контексту: особенностям состояния криминальной обстановки, природно-географического и социально-экономического положения, что будет являться разумным и эффективным развитием идей, заложенных в п. 4 приказа МВД России от 29.06.2011 г. № 735.

Кроме того, подобная обратная связь позволит реализовать принцип адекватности

оценок.

В частности, создание организационно-управленческими структурами ОВД одних и устранение других факторов (условий) для эффективного функционирования правоохранительной деятельности должно входить в компетенцию того субъекта, деятельность которого мы оцениваем. Одни и те же обстоятельства для одних сотрудников будут являться критериями оценки их деятельности, а для других — нет.

Допустим, зафиксирован и негативно оценен растущий документооборот как фактор, непосредственно препятствующий деятельности правоохранительных подразделений ОВД, а также препятствующий эффективному расходованию материально-финансовых ресурсов в системе МВД России в целом (опосредованное блокирование эффективной работы всей системы ОВД), в таком случае следует четко определить: эффективное снижение документооборота не может быть осуществлено, например, руководителем территориального ОВД. Подобные вопросы относятся к компетенции центрального аппарата МВД России, что и будет являться основанием для четких и адекватных адресных оценок по отношению именно к высшим управленческим структурам МВД России на основании критериев, предложенных «низовым звеном» практических работников.

Еще пример: зафиксированы и негативно оценены (как факторы, препятствующие эффективной оперативно-служебной деятельности) морально-психологическое состояние личного состава и социально-психологический климат в служебных коллективах различных подразделений системы МВД России. Очевидно, что предметом оценки деятельности руководителя подобные явления должны выступать в не меньшей степени, чем показатели правоохранительной деятельности подчиненных.

В частности, при позитивной общей оценке оперативно-служебной деятельности возможно негативное оценивание деятельности руководства при выявлении отрицательного морально-психологического состояния личного состава и социально-психологического климата в служебных коллективах.

При этом в тщательном выявлении нуждаются факторы, способствующие ухудшению морально-психологического состояния личного состава и

социально-психологического климата. Источником такой информации должны быть прежде всего именно подчиненные данному руководителю сотрудники.

Однако оценивать деятельность руководителя в отношении морально-психологической и социальной обстановки допустимо лишь при строгой дифференциации. Необходимо четко связать выявляемые факторы с возможностью руководителя влиять на них. Именно данное обстоятельство позволит реализовать принцип виновности при осуществлении юридически значимых выводов по итогам оценок руководителей в системе МВД России. Например, если это перегруженность отдельных сотрудников работой как результат недостатка кадров в силу не вполне корректного определения нормативов штатной численности, то это вина не начальника территориального органа и даже не руководства МВД, связанного в своих решениях предписаниями высших органов государственной власти.

Если же таким фактором является негативная оценка подчиненными перспектив для служебного роста, то это может быть вменено соответствующему руководителю как нарушение им принципа службы в ОВД в части, предусмотренной п. 2 ч. 2 ст. 4 закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В целом невыполнение руководителем своей обязанности по обеспечению надлежащего морально-психологического состояния личного состава, состояние социально-психологического климата в служебных коллективах может быть квалифицировано как совершение деяния, предусмотренного п. 4 ч. 2 ст. 49 того же закона (в части создания помех в работе федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения).

Однако необходимо еще раз подчеркнуть, что поскольку в рассматриваемом случае морально-психологический климат предопределяется множеством детерминант, необходимо соблюдение принципа дифференциации оценок во всех аспектах. Принцип научности, о котором говорилось в Указе Президента Российской

Федерации, предполагает выявление таких факторов. Их учет позволяет реализовать принцип виновной ответственности. Иными словами, дифференциация оценки предопределяет то, что оценка и ответственность руководителя (например за морально-психологический климат) должна быть строгой, но и должна быть не менее строго ограничена.

Думается, что распространение подобной схемы рассуждения на систему оценок всех направлений деятельности ОВД позволит эффективно реализовать на практике принципы научности не только в оценке деятельности ОВД, но и в самой этой деятельности.

### **Список библиографических ссылок**

1. Стенограмма совещания по вопросам духовного состояния молодежи и ключевым аспектам нравственного и патриотического воспитания (Краснодар, 12 сентября 2012 г.) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.nravstvennost.info/library/news\\_detail.php?ID=9754](http://www.nravstvennost.info/library/news_detail.php?ID=9754) (дата обращения: 12.04.2013).

2. Состояние преступности и основные результаты оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел за январь—март 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://mvd.ru/documents/offense> (дата обращения: 12.04.2013).

© Попов В. В., 2013