

УДК 351.741
ББК 67.401.133

Ю. В. Латов

**ВЗАИМОСВЯЗЬ СОЦИАЛЬНЫХ И ТЕХНИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
(НА ПРИМЕРЕ ПРОБЛЕМЫ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ
РАБОТЫ УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ)**

Существующие в настоящее время механизмы мониторинга общественного мнения о работе российской полиции пока не позволяют индивидуализировать оценки граждан. Сотрудниками научно-исследовательского центра Академии управления МВД России разработана новая методика оценки работы участковых уполномоченных полиции, основанная на результатах опросов общественного мнения. В статье излагаются итоги многолетнего апробирования этой методики в УМВД России по Вологодской области. Главной технической проблемой, тормозящей применение разработанной методики индивидуализированной независимой оценки работы участковых уполномоченных полиции, является вопрос о переводе исходных баз данных («бумажных» записей в Книге учета сообщений о происшествиях) в электронную форму (компьютерную базу данных). Кроме того, несмотря на то что уже в 60 % субъектов Российской Федерации произошла электронизация книг учета сообщений о происшествиях, лишь в 20 % — фиксируются все данные, необходимые для опроса граждан о работе участковых уполномоченных полиции.

Ключевые слова: общественное мнение, деятельность участковых уполномоченных полиции, опросы граждан, техническое оснащение органов внутренних дел.

Yu. V. Latov

**INTERRELATION BETWEEN SOCIAL AND TECHNOLOGICAL WAYS
TO IMPROVE THE FUNCTIONING OF BODIES AND UNITS
OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
(AS REVEALED BY ATTEMPTS TO ARRIVE AT INDIVIDUALIZED INDEPENDENT ASSESSMENTS
OF PROFESSIONAL PERFORMANCE BY NEIGHBORHOOD POLICE COMMISSIONERS)**

Developed by the Research Center of the Academy of Management and tested for many years by the Branch of the Ministry of Internal Affairs of Russia for the Region of Vologda (the results of this testing are presented in this article), a new polling method enables pollsters to arrive at an independent assessment of professional performance by each neighborhood police commissioner. Importantly, earlier developed polling procedures, which are still widely used, do not return such individualized assessments. Adoption of the new method is hampered by the fact that only 60 % of Russia's regional police forces have switched to storing their primary crime reports electronically and in only 20 %, records of such reports are sufficiently complete.

Key words: Public opinion, functioning of neighborhood police commissioners, public opinion polls, technology in the service of bodies and units of the Ministry of Internal Affairs.

Одним из важнейших направлений совершенствования деятельности органов внутренних дел в современной России является развитие партнерских отношений полиции с гражданским обществом. При этом полиция заинтересована в создании каналов обратной связи не только с общественными организациями, выступающими от имени рядовых граждан, но и с гражданами как непосредственными потребителями правоохранительных услуг. В числе основных каналов обратной связи можно выделить технологии независимой оценки деятельности полиции прежде всего рядовыми гражданами. В Федеральном законе «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ впервые закреплено

важнейшее положение о том, что общественное мнение является одним из главных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел [1].

Усиление ориентации полиции на показатели оценки ее работы самими гражданами предполагает существенное перепроектирование оценочных процедур. Органами внутренних дел России уже наработан определенный опыт учета мнения граждан в отношении широкого спектра проблем, касающихся правоохранительной деятельности [2, 4, 5]. Однако независимая оценка результативности деятельности сотрудников полиции остается проблемной сферой.

Ежегодно в течение 10 лет МВД России проводит общероссийский социологический опрос общественного мнения о своей деятельности. Но существующие в настоящее время механизмы мониторинга общественного мнения о работе полиции принципиально недостаточны. Они позволяют получать оценки деятельности полиции России *в целом*, но пока не могут их *индивидуализировать*. Между тем, для того чтобы на основе опросов общественного мнения принимать конкретные управленческие решения, необходимо получать независимые оценки результатов деятельности не только полиции в целом, но и территориальных подразделений органов внутренних дел и даже конкретных сотрудников. По имеющейся информации такого рода методики системно не разработаны и, соответственно, не применяются ни в отечественной, ни в зарубежной практике.

Безусловно, установку на повышение значения вневедомственных оценок работы полицейских нельзя абсолютизировать. В органах внутренних дел есть службы, сотрудники которых относительно редко сталкиваются с рядовыми гражданами. Вряд ли имеет смысл спрашивать у общественности, что она думает о работе, например, следователей или сотрудников финансово-тыловых подразделений полиции. Однако мнение граждан должно быть одной из приоритетных составляющих при оценке деятельности сотрудников, которые непосредственно работают с населением — прежде всего участковых уполномоченных полиции и сотрудников ГИБДД.

На наш взгляд, разработку и использование технологий независимой индивидуализированной оценки результатов деятельности полицейских целесообразно начать с системы оценки деятельности *участковых уполномоченных полиции*, что обусловлено следующими обстоятельствами:

— основной сферой их деятельности, которая связана с оказанием правоохранительных услуг непосредственно конкретным гражданам;

— наибольшим количеством (около 70 %) обращений граждан в полицию, в той или иной степени относящихся именно к сфере деятельности участковых уполномоченных полиции.

Сотрудники научно-исследовательского центра Академии управления МВД России (далее — Академия), в частности А. В. Зимин и Ю. В. Латов, выполняя заявку ГУООП МВД России, разработали новую методику оценки работы участковых уполномоченных полиции, основанную на результатах опросов общественного мнения [3] и указанных ниже идеях.

1. Традиционную систему оценки деятельности участковых уполномоченных полиции необходимо *дополнять* результатами опросов общественного мнения.

Нужно подчеркнуть, что предлагаемая методика не отменяет, а совершенствует традиционные подходы к оценке работы участковых уполномоченных полиции. Безусловно, потребитель-гражданин не знает и не может оценить *всех* аспектов работы своего участкового уполномоченного полиции, однако он в состоянии дать оценку наиболее важным из них, связанным с оказанием правоохранительных услуг потребителю.

2. Основу общественного мнения составляют суждения граждан, *лично* контактировавших с *конкретными* участковыми уполномоченными полиции. Это принципиально важно.

В настоящее время при опросах общественного мнения о полиции подавляющее большинство респондентов — люди, которые не имеют личного актуального опыта обращения в полицию и судят о ее работе в значительной степени на основании сообщений в средствах массовой информации. В целях получения достоверных сведений о деятельности участковых уполномоченных полиции следует опрашивать только тех граждан, чьи заявления участковый разбирал совсем недавно, используя при этом записи из Книги учета сообщений о происшествиях (далее — КУСП) за 2—3 месяца, предшествующих опросу.

3. Оптимальным методом опроса граждан является *телефонный* опрос по анкете, в рамках которого нужно обзвонить тех граждан, чьи телефоны зафиксированы в КУСП. Данный метод позволяет за 3—5 мин узнать у гражданина, насколько доброжелательно с ним беседовал участковый уполномоченный полиции и насколько он реально помог гражданину решить его проблему.

4. База данных для опроса (ФИО граждан, контактный телефон, ФИО участковых) составляется на основе КУСП. Хотя граждане часто (особенно в городах) не помнят фамилий участковых уполномоченных полиции, по записям в КУСП можно с определенной точностью «привязать» отзыв конкретного гражданина к конкретному участковому.

5. Результаты опроса обобщаются путем расчета двух оценочных показателей деятельности конкретных участковых уполномоченных полиции на основе не менее чем пяти отзывов на каждого из них.

В разработанной сотрудниками научно-исследовательского центра Академии методике используется два основных критерия оценки:

— *результативность* деятельности

участкового уполномоченного полиции, т. е. оценка респондентами результата обращения к участковому за помощью;

— *общая оценка* деятельности участкового уполномоченного полиции: оценка удовлетворенности граждан работой участкового.

Каждому критерию соответствует 3—4 закрытых вопроса анкеты, а выраженные в баллах ответы респондентов на каждый вопрос образуют компоненты оценочных показателей. Для конкретного участкового уполномоченного полиции рассчитывается два основных оценочных индексных показателя: *индекс результативности* и *индекс общей оценки*. Каждый индекс рассчитывается как сумма произведений весов компонентов на выраженную в процентах долю респондентов, положительно оценивших работу участкового уполномоченного полиции по данному компоненту [6].

6. Опрос общественного мнения желательно проводить силами не только самих сотрудников полиции, но и *представителей гражданского общества*.

Анкета опроса, разработанная сотрудниками научно-исследовательского центра Академии, проста и не требует от интервьюера специальных знаний. Привлечение граждан позволяет усилить объективность оценок общественного мнения, поскольку представителям общественных организаций, собирающим отзывы граждан об участковых уполномоченных полиции, заведомо нет нужды что-то приукрашивать. Правда, привлечению представителей общественности к опросам препятствует запрет на распространение личной информации о гражданах. Однако данная проблема технически решается: можно распределять «прозвонки» гражданам между интервьюерами с помощью компьютерной программы так, что каждый из интервьюеров не будет знать, с каким именно гражданином он беседует.

7. Оценка гражданами работы конкретного участкового уполномоченного полиции должна стать одним из *главных* критериев оценки его деятельности.

В настоящее время участковых уполномоченных полиции оценивают по ведомственным критериям, которые во многих случаях существенно отличаются от социальной результативности. Например, от участковых уполномоченных полиции требуют высокой раскрываемости преступлений, совершенных на их участках, хотя далеко не всегда раскрытие таких преступлений связано с хорошим знанием местных условий. Участковые уполномоченные полиции вынуждены тратить много времени на работу с лицами, состоящими на

профилактическом учете (в частности, с бывшими осужденными), в результате на профилактический обход граждан времени не хватает. Получение участковыми уполномоченными полиции индивидуальных оценок по результатам опросов граждан позволит лучше понимать, как последние смотрят на работу своего участкового уполномоченного полиции и насколько им довольны. Безусловно, результаты таких опросов не надо абсолютизировать хотя бы потому, что роль участковых уполномоченных полиции в принятии решений по заявлениям и сообщениям граждан является далеко не главной. В то же время граждане во время опроса вполне способны оценить именно работу участкового уполномоченного полиции, а не общие результаты рассмотрения своих заявлений.

Повышение значения оценки работы участковых уполномоченных полиции гражданами требует одновременного снижения значения многочисленных «палочных» показателей (количество происшествий на участке, в том числе преступлений, количество раскрытых преступлений, составленных протоколов и т. д.) и бюрократических форм отчетности.

Сотрудники научно-исследовательского центра Академии на протяжении четырех последних лет многократно проводили в Вологодской области (в городах Вологде, Череповце, Тотьме, Вытегре, Бабаевом и др.) в вечернее (после окончания рабочего дня) время пилотажные опросы общественного мнения, чтобы выявить, насколько разработанная методика соответствует реальным жизненным условиям*. В результате удалось выявить следующие закономерности в процедуре проведения опроса о деятельности участковых уполномоченных полиции среди тех граждан, которые зарегистрированы в КУСП.

1. Доля граждан, от которых удается получить содержательные ответы, устойчиво составляет 1/4—1/3 от всего количества независимо от того, в какие дни недели и в каком городе проводится опрос.

2. Для получения относительно достоверной оценки деятельности конкретного участкового уполномоченного полиции достаточно получить от граждан пять отзывов на него, так как дальнейшее увеличение количества отзывов мало влияет на общую оценку.

3. С помощью телефонного опроса можно легко собирать информацию об участковых уполномоченных полиции одного города, организуя телефонные звонки из другого города (в частности, из УМВД России по Вологодской области в г. Вологде успешно проводился телефонный опрос респондентов в других городах области).

4. Интервьюеров целесообразно использовать

в течение 2—3 часов, за которые они успевают обработать, проводя телефонный опрос, базу примерно в 50 респондентов и получить примерно 15—20 отзывов. Работа интервьюера связана с существенным нервным напряжением, поэтому ее нельзя затягивать. Снизить утомляемость интервьюеров, избавить их от необходимости монотонно набирать телефонные номера позволяет использование компьютерной программы автоматического «прозвона».

5. Использование простейшей компьютерной программы и компьютеров для работы интервьюеров помогает существенно ускорить обработку результатов опроса. Если первоначально «ручная» обработка результатов дневного опроса занимала несколько человеко-часов, то теперь это может быть сделано одним человеком за полчаса.

Для расчета полных трудозатрат на получение информации об оценке гражданами работы участковых уполномоченных полиции следует использовать формулу:

$TЗ = (УУП \times a \times b) / c$, где:

$TЗ$ — количество трудозатрат в человеко-часах;

$УУП$ — количество участковых уполномоченных полиции, результаты деятельности которых оцениваются гражданами;

a — количество отзывов от граждан, считающиеся достаточным для получения достоверной оценки работы участкового (выбирается организаторами опроса);

b — коэффициент доступности респондентов, соответствующий числу, обратному доле респондентов, от которых удастся получить отзывы на участковых, от общего количества респондентов (определяется опытным путем во время пилотажного опроса);

c — коэффициент производительности труда интервьюера, который показывает, сколько в среднем записей в КУСП успевает отработать интервьюер за час работы (определяется опытным путем во время пилотажного опроса).

В результате многократных апробаций стали известны приблизительные значения коэффициентов: $a = 5$, $b = 4$, $c = 20$. Таким образом, формула трудозатрат ($TЗ$) в человеко-часах должна выглядеть так:

$TЗ = (УУП \times 5 \times 4) / 20 = УУП$.

Согласно данной формуле для среднего областного центра, где служат 100—120 участковых уполномоченных полиции, из которых примерно 4/5 работают на своих участках более полугодом (оценивать по отзывам граждан участковых-новичков нет смысла), полные трудозатраты на получение на них оценок от граждан составят порядка 80 человеко-часов. Группа интервьюеров из пяти человек может это

сделать (с учетом перерывов в работе) в течение трех рабочих дней.

Главной технической проблемой, которая тормозит применение разработанной методики индивидуализированной независимой оценки работы участковых уполномоченных полиции, является вопрос о переводе исходных баз данных (записей КУСП) в электронную форму (компьютерную базу данных). Как показала проверка, при наличии соответствующей электронной базы составление списка граждан, с которыми недавно работал тот или иной конкретный участковый уполномоченный полиции, является едва ли не минутным делом. В то же время без электронной базы записей извлечение нужных данных из КУСП является очень трудоемким: для выписывания нужной информации из «бумажных» материалов требуется едва ли не на порядок больше человеко-часов, чем для проведения самого телефонного опроса граждан. Следовательно, разработанная в Академии методика опроса граждан практически применима только в тех регионах, где органы внутренних дел создают компьютерные базы записей (электронные КУСП), причем отмечают в них контактные телефоны граждан-заявителей и фамилии участковых уполномоченных полиции, которые работали по заявлениям этих граждан.

Чтобы выяснить, в какой степени территориальные органы полиции перешли на электронную форму формирования баз данных КУСП, в начале 2016 г. Академия провела сбор информации от территориальных органов всех субъектов Российской Федерации. Хотя не из всех регионов пришли ответы на запросы Академии, собранная информация (табл. 1) позволяет сделать некоторые важные выводы о степени готовности территориальных органов к использованию разработанной в Академии методики индивидуализированной оценки работы участковых.

Таблица 1

Формы ведения КУСП в регионах России и наличие в них информации, необходимой для оценивания деятельности участковых уполномоченных полиции (по данным ответов из субъектов Федерации в январе — феврале 2016 г.)

Федеральные округа	Реакция на запрос		Наличие электронной КУСП			Наличие нужной информации	
	Число субъектов Федерации	Дали ответ на запрос	Уже имеют	Не имеют, но планируют ввести	Не имеют и не планируют	Отмечают телефоны заявителей	Отмечают телефоны заявителей и фамилии проверяющих их
Центральный	18	13	8	3	2	3	3
Южный	6	3	2*	—	—	1	1
Северо-Западный	11	7	6	1	—	3	1***
Дальневосточный	9	5	5**	1	—	3	1***
Сибирский	12	5	4	1	—	3****	2****
Уральский	6	5	2**	3	—	—	—
Приволжский	14	10	6*	3	—	4	3*****
Северо-Кавказский	7	6	1**	5	1	—	—
Крымский	2	2	1	1	—	1*****	1*****
ВСЕГО	85	56	35	18	3	18	12
	100 %	66 %	41 %	21 %	4 %	21 %	14 %
		100 %	63 %	32 %	5 %	32 %	21 %

* Еще есть опыт, который не получил развития (в Ростовской области эксперимент был прекращен в 2013 г., в Самарской области — в 2011 г.).

** Включая частичное введение в Хабаровской, Тюменской областях и Карачаево-Черкесской Республике.

*** Еще по двум регионам нет данных.

**** В Республике Тыва отмечается телефон, только если заявитель его указал, а электронная база доступна для прокуроров, но не для полиции.

***** Еще по одному региону нет данных.

***** Телефоны отмечаются не во всех КУСП.

Компьютеризация баз данных по учету сообщений о происшествиях ведется в разных регионах России асинхронно. В некоторых субъектах Федерации переход на электронные КУСП был проведен еще в 90-е гг. XX в. (Ярославская область, Республика Карелия). В то же время в других субъектах (например, в Чеченской Республике) по состоянию на начало 2016 г. этот переход даже не планировался. В целом электронные КУСП были введены в той или иной степени в территориальных органах внутренних дел примерно 60 % субъектов Российской Федерации и еще в 30 % их планировали ввести в ближайшее время.

Формы учета информации по сообщениям о происшествиях в разных регионах России существенно различаются. Так, судя по полученным ответам, все данные, необходимые для опроса граждан о работе участковых (ФИО граждан, контактный телефон, ФИО участковых), фиксируются в территориальных органах примерно в 20 % субъектов Федерации.

Таким образом, возможности применения разработанной в Академии методики индивидуализированной оценки работы участковых уполномоченных полиции на основе опросов граждан пока существенно ограничиваются незавершенностью компьютеризации территориальных органов внутренних дел. Выявлено только 11 субъектов Федерации, где в территориальных органах внутренних дел уже можно апробировать и внедрить разработанную в Академии методику, — это Курская, Липецкая, Тульская, Астраханская, Вологодская, Амурская, Кировская области, Забайкальский край, республики Башкортостан, Татарстан и Крым.

Полученные результаты являются яркой иллюстрацией взаимозависимости развития «производственных отношений» (социальных механизмов, институтов) и «производительных сил» (материально-технологических механизмов). Чтобы получать достоверные результаты опроса общественного мнения о работе конкретных участковых уполномоченных полиции, нужно перевести базы КУСП из традиционно-бумажной в электронную форму, а также фиксировать в

этих базах необходимую информацию. Чтобы «подтолкнуть» территориальные органы полиции к компьютеризации КУСП, необходимо не только надеяться на личную инициативу руководителей этих органов и ведомственные механизмы внедрения новых правил учета, но и организовывать «давление» на них со стороны институтов гражданского общества, заинтересованного в усилении социальной ориентации работы российской полиции.

Перечисленные меры позволят повсеместно внедрить созданную в Академии методику индивидуализированной оценки работы участковых уполномоченных полиции на основе опросов граждан, что даст возможность более полно и качественно реализовать п. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции».

Выбор Вологодской области обоснован тем, что это средний регион России, репрезентативный по основным характеристикам. Опросы проводились под руководством канд. юрид. наук А. В. Зимина и д-ра соц. наук, канд. эконом. наук, доцента Ю. В. Латова. Организаторы опросов выражают огромную благодарность начальнику УМВД России по Вологодской области (до марта 2017 г.) генерал-майору полиции Виктору Петровичу Федотову, без значительной организационной помощи которого успешное проведение большой серии пилотажных опросов было бы невозможным.

1. О полиции: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

2. Абрамов А. Ю. Формы и методы формирования общественного мнения как основного критерия оценки деятельности органов внутренних дел на транспорте // Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: состояние и перспективы. М., 2012.

3. Зимин А. В. Модель организации независимой оценки результатов профессионально-служебной деятельности участковых уполномоченных полиции // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 1 (25). С. 30—33.

4. Зуева О. В., Васильева Е. Н. Общественное мнение о деятельности полиции: практика исследования // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2014. № 1 (21). С. 52—57.

5. Комлев Ю. Ю. Общественное мнение как критерий официальной оценки деятельности полиции: состояние, тенденции, проблемы формирования и измерения // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 7. С. 8—15.

6. Латов Ю. В. Методология независимой оценки деятельности сотрудников правоохранительных органов (на примере участковых уполномоченных полиции) // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 2. С. 41—45.

1. On the Police: Federal Law of 7 February 2011 No. 3-FZ // SZ RF. 2011. No 7. Art. 900.

2. Abramov A. Yu. Forms and Methods of Forming Public Opinion as the Main Criterion for Evaluating the Activity of Internal Affairs Bodies on Transport, Public Opinion on the Activity of Internal Affairs Bodies of the Russian Federation: Status and Prospects. M., 2012.

3. Zimin A. V. The model of the organization of an independent evaluation of the results of professional and service activities of district police commissioners // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. No. 1 (25). Pp. 30—33.

4. Zueva O. V., Vasilieva Ye. N. Public opinion on police activity: the practice of research // Bulletin of Volgograd State University. Series 7: Philosophy. Sociology and social technologies. 2014. No. 1 (21). Pp. 52—57.

5. Komlev Yu. Public opinion as a criterion for the official evaluation of the police: state, trends, problems of formation and measurement // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2012. No 7. Pp. 8—15.

6. Latov, Yu.V. Methodology of independent evaluation of the activity of law enforcement officers (on the example of district police commissioners) // Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. No 2. Pp. 41—45.

© Latov Yu. V., 2018

© Латов Ю. В., 2018