



УДК 342.56
ББК 67.7

СИСТЕМА КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ЕЕ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ

А.В. Синельников

В статье проанализированы особенности современной системы оценки деятельности органов внутренних дел в РФ. Выявлены ее недостатки и сделаны предложения по их устранению на основе изучения отечественного и зарубежного опыта. Обосновывается необходимость окончательного отказа от традиционной советской теории криминогенных детерминант, которая фактически продолжает оказывать влияние на современную антикриминальную политику государства.

***Ключевые слова:** правоохранительная деятельность, критерии оценки деятельности правоохранительных органов, укрытие преступлений от регистрации и учета, теория криминогенных детерминант, эффективность работы органов правопорядка, показатели состояния и динамики преступности, результативность правоохранительной деятельности.*

Как известно, принципы оценки функционирования антикриминальной системы в том или ином государстве предопределяются господствующей доктриной криминогенных детерминант и основанной на ней концепцией борьбы с преступностью. Так, например, в США и многих западноевропейских странах в качестве таковой признается теория социального контроля над преступностью. Ее сущность сводится к рассмотрению преступности в качестве «вечного явления», причинно-обусловленного неизбежно возникающей в обществе через тот или иной промежуток времени «социальной аномией». Данная концепция ставит перед органами правопорядка задачи по удержанию преступности на социально терпимом уровне, минимизации ее масштабов и при этом исключает их ответственность за существенное повышение ее уровня из-за усиления социально-экономических противоречий в обществе. В нашем государстве, напротив, на протяжении десятилетий совет-

ской власти преступность на высоком партийном и государственном уровне понималась лишь как временное пережиточное явление, не имеющее в социалистическом обществе социальной базы и закономерно «отмирающее» по мере исторического развития. Между тем при таком подходе перед правоохранительными органами прямо или косвенно ставилась задача по «искоренению» преступности. Критериями оценки их деятельности выступали динамика уровня преступности и раскрываемость зарегистрированных деяний. Не имея реальной возможности снижения уровня преступности, а тем более ее ликвидации, а также действительного увеличения показателей раскрываемости (особенно в условиях постепенной либерализации режима), правоохранительные органы приучились всеми возможными способами приукрашивать криминологическую реальность, показывая себя в формируемых ими же сведениях в как можно лучшем свете. Нельзя сказать, что с этим не боролись. Как указывает В.В. Лунев, МВД СССР и союзных республик издавалось множество приказов о наказании работников, нередко высокопоставленных, за выявленные злоупотребления, нерегистрацию преступлений, неправомерный отказ в возбуждении уголовных дел, незаконное их прекращение. Вместе с тем, по его словам, борьба с укрывательством преступлений правоохрани-

тельными органами в СССР была обусловлена главным образом карьеристскими мотивами руководителей и носила характер кратковременных кампаний [5, с. 126]. Соответственно, это делало ее малоэффективной.

К сожалению, такой подход к оценке результативности правоохранительной деятельности и решению проблемы укрытия преступлений сохраняется фактически и в настоящее время. Подтверждением этого служат в том числе и данные социологических исследований. Так, согласно опросу сотрудников правоохранительных органов, осуществленному в 2006 г., причиной совершения преступлений против правосудия должностными лицами в 60, 2 % случаев являются мотивы улучшения показателей работы, увеличения процента раскрываемости преступлений [1, с. 24]. В соответствии с результатами исследования, проведенного НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ в 2008 г., укрытие преступлений мотивируется, в том числе, следующим: «прямые указания руководства» (11,2 %) для опрошенных работников ОВД, завуалированные требования руководства (27,5 %), желание не допустить роста показателей преступлений на обслуживаемой территории или по своей линии работы (15,3 %) (см.: [10, с. 24–25]).

Вместе с тем следует отметить, что в 2001–2002 гг. руководством МВД были предприняты попытки кардинального пересмотра критериев оценки эффективности работы его сотрудников. Однако учитывая консервативность и инертность региональных ОВД, вряд ли стоило ожидать существенных изменений в работе подразделений соответствующего ведомства, что подтвердилось и практикой. Поэтому можно с уверенностью утверждать, что указанные мероприятия усовершенствовали оценочную систему лишь декларативно. Фактически же определяющую роль продолжали играть показатели состояния и динамики преступности и раскрываемости, поэтому и в подходе к работе в подразделениях ОВД перемен не произошло. Об этом свидетельствовали и результаты надзорной деятельности органов прокуратуры. Так, бывший Генеральный прокурор РФ В.В. Устинов в одном из своих выступлений отмечал: «Реальные шаги министра внутренних дел убеждают: он стремится к выяснению истинной картины

состояния преступности. Но от желания руководства до их исполнения – большой путь. По результатам последних наших проверок мы видим, что, к сожалению, выводов для себя в субъектах Федерации не сделали. Преступления укрываются различными путями...» [11, с. 5]. Спустя год на координационном совещании руководителей правоохранительных органов ему пришлось почти полностью повторить свое высказывание, дополнительно заметив, что в соответствующей сфере «мало что изменилось» [6, с. 6].

Новой вехой в стремлении добиться оптимизации критериев оценки функционирования правоохранительной системы стали предписания Указа Президента РФ № 1468 от 24.12.2009 г. «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел в РФ» [9] и принятый на его основании Приказ МВД РФ № 25 от 19.01.2010 г. «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел РФ, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и предварительного следствия» [8].

Указанный приказ руководством МВД и ведомственными средствами массовой информации был представлен общественности как достаточно прогрессивный и качественно отличающийся от ранее действовавшего и печально известного приказа МВД РФ № 650 от 05.08.2005 г., посвященного аналогичному предмету регулирования. В частности, министр внутренних дел Р.Г. Нургалиев в интервью радиостанции «Милицейская волна», размещенном также на официальном сайте ведомства, подчеркивал: «Мы в своей деятельности в новом нормативном документе уходим вообще от понятия валовых показателей, которые создали пресловутую “палочную” систему» [там же]. При этом в качестве принципиальной новеллы министр обратил особое внимание на введение в систему оценки показателей, которые характеризуют общественное мнение на основе данных независимых социологических источников [там же].

Однако, к сожалению, непосредственное ознакомление с новой системой индикаторов эффективности работы органов правопорядка приводит, напротив, к неутешительным выводам, в связи с чем оптимизм руководства

МВД вряд ли можно признать обоснованным. Это объясняется следующим.

Во-первых, формальный отказ от такого показателя, как «общий процент раскрываемости преступлений», продекларированный в п. 2.6 Инструкции по оценке деятельности органов внутренних дел, утвержденной приказом МВД РФ № 25 от 19.01 2010 г., фактически никаких изменений в порядок оценки функционирования органов правопорядка не внес. Дело в том, что в системе оценки результативности работы ОВД присутствует десять самостоятельных показателей, характеризующих динамику раскрываемости отдельных преступлений: количество раскрытых краж, количество раскрытых тяжких и особо тяжких преступлений, количество раскрытых преступлений экономической направленности и т. д. (п. 1–8, 13 графы 3 разд. 4 Приложения № 1 к указанному приказу МВД РФ), а также еще не менее 10 производных или зависимых от них показателей: количество уголовных дел, направленных в суд с обвинительным заключением, число обвиняемых по направленным в суд уголовным делам, количество изъятых из незаконного оборота единиц оружия, боеприпасов, наркотических средств и т. д. (п. 9–12 графы 3 разд. 4, п. 1 и 2 графы 3 разд. 6, п. 1 графы 3 разд. 7 Приложения № 1 к указанному приказу МВД РФ). При этом следует отметить, что все индикаторы (расчетные соотношения) показателей раскрываемости имеют максимальный коэффициент значимости, равный 3, что резко усиливает «удельный вес» соответствующих величин. Учитывая такие обстоятельства, влияние статистических данных о раскрываемости преступлений по-прежнему остается определяющим фактором в итоговой оценке ОВД.

Кроме того, вызывает настороженность преобладающий акцент в оценке результативности работы ОВД по противодействию тяжким и особо тяжким преступлениям, преступным деяниям, совершенным в крупном и особо крупном размере. Ведь основная масса укрываемых от регистрации противоправных деяний относится как раз к преступлениям небольшой либо средней тяжести и не содержит признаков квалифицированных и особо квалифицированных составов. Поэтому указанный подход может привести к прагматичному игнорированию правоохрани-

тельными органами сообщений о «нетяжких» преступлениях, значение раскрытия которых для положительной оценки деятельности подразделения перестанет играть должную роль.

Во-вторых, как следует из п. 2.13 вышеупомянутой Инструкции, общая положительная оценка деятельности органа внутренних дел дается при количестве положительно оцениваемых индикаторов (с учетом коэффициентов значимости) не менее 60 %. Следовательно, чтобы добиться благоприятных отчетных данных, органу внутренних дел необходимо организовать работу таким образом, чтобы обеспечить максимальное число положительно оцениваемых индикаторов и в первую очередь тех, которые имеют высокие коэффициенты значимости. А это в силу указанных выше причин невозможно без позитивных значений индикаторов, характеризующих раскрываемость преступлений и производных от нее показателей.

В итоге система оценки усложнилась, однако ее исходный принцип, хоть и в более завуалированной форме, но сохранен, а значит, источники мотивации служебного поведения сотрудников органов правопорядка также вряд ли изменятся.

В-третьих, учитывая, что итоговая оценка функционирования правоохранительного органа – это результат математических операций с индикаторами, предусмотренными рассматриваемым приказом, принципиальное значение имеет их число, значимость и стороны деятельности, которые они характеризуют. При этом очевидна диспропорция между числом показателей результативности правоохранительной деятельности и сведениями о ее качестве и законности, которые сами по себе не способны существенно повлиять на окончательную оценку, ведь число индикаторов, им посвященных, всего 19 из 72, установленных системой, что выглядит крайне нелогично.

Кроме того, не поддается объяснению минимизация роли в оценке работы ОВД целого ряда обстоятельств, характеризующих ее правомерность и соответствие поставленным задачам. Это достигается путем занижения коэффициента значимости для соответствующего индикатора. Так, непонятно, чем руководствовалось МВД, устанавливая для тако-

го важнейшего показателя, как «количество отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, по которым в дальнейшем уголовные дела были возбуждены», минимального коэффициента, равного одному. Особенно это контрастирует с уже упоминавшейся максимальной величиной коэффициента значимости, равного трем, предусмотренной для всех индикаторов раскрываемости преступлений.

В-четвертых, система оценки деятельности ОВД предусматривает четыре индикатора, характеризующие состояние профилактики и предупреждения преступлений, применение которых предполагает учет в качестве негативного фактора таких обстоятельств, как рост количества преступлений, предусмотренных ст. 112, 115, 116, 117, 119, ч. 1 ст. 213 УК РФ, уголовно-противоправных деяний, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, а также увеличение показателей преступности несовершеннолетних и рецидивной преступности. Между тем это ничто иное, как прямое проявление описанной выше советской доктрины «искоренения преступности», фактически возлагающей на правоохранительные органы обязанность не допускать негативной динамики зарегистрированной преступности. Однако, как указывалось выше, это невозможно ввиду объективной неспособности какой-либо государственной структуры установить абсолютный контроль над всем спектром криминальных детерминант, имеющих глубокие социальные корни. Поэтому опасность указанного подхода, сформулированного в приказе МВД РФ № 25 от 19.01.2010 г., заключается в высокой вероятности того, что в органах правопорядка в таких условиях будет процветать и увеличиваться в масштабах «избирательная» регистрация сообщений о соответствующих категориях преступлений и уклонение от их учета, с тем чтобы не испортить себе отчетные данные.

В-пятых, так широко освещенные в средствах массовой информации индикаторы, характеризующие общественное мнение, на самом деле практически никакого влияния на итоговую оценку деятельности ОВД оказать не способны. Это предопределено их ограниченным количеством: их всего три в общей системе, состоящей из 72 индикаторов, а так-

же предусмотренным для них минимальным коэффициентом значимости, равным 1. При таком нормативном воплощении учет в оценке функционирования антикриминальной системы социологической информации превращается в пустую формальность.

Резюмируя изложенный критический анализ, следует подчеркнуть, что, к сожалению, новая система оценки деятельности ОВД, регламентированная в приказе МВД РФ № 25 от 19.01.2010 г., как и предыдущая, страдает целым комплексом дефектов, способных оказывать негативное влияние на мотивацию служебного поведения сотрудников правоохранительных органов. Поэтому, как представляется, данная система оценки требует концептуального пересмотра и переработки.

Кроме того, важно подчеркнуть, что никакой ведомственный акт не может в одночасье изменить сложившуюся проблемную ситуацию. Для этого необходимо проявление воли на всех уровнях власти и ее воплощение в последовательной государственной политике. В настоящее же время до сих пор имеют большое распространение субъективистские требования высоких должностных лиц о снижении преступности, не обеспеченные объективными условиями и возможностями правоохранительных органов. Скачки роста ее уровня также, как правило, вменяются в вину соответствующим «силовым ведомствам» и влекут ответственность их руководителей. Между тем очевидно, что преступность – неотъемлемая часть социальной жизни. Политическая, экономическая и личная свобода в демократических странах успешно используется и преступниками. Факторы, детерминирующие это явление, не могут быть устранены органами правопорядка. В их власти лишь эффективное пресечение и привлечение к ответственности виновных, а также специально-предупредительная деятельность, что является лишь одним из элементов антикриминальной политики государства. В этом смысле представляет интерес зарубежный опыт формулирования концепции правоохранительной деятельности. Так, к примеру, в настоящее время американская полиция рассматривается как «система массового обслуживания населения, предоставляющая ему

специфические услуги в виде защиты его прав и свобод от произвола государства и отдельных преступников» [2, с. 35]. В таких условиях в США «своеобразие системы организации расследований преступлений... заключается в том, что полицейские никоим образом не заинтересованы в укрытии от учета нераскрытых преступлений» [3, с. 36], поскольку «полицейские «невыгодно» укрывать преступления, так как с реальным состоянием борьбы с преступностью связывается выделение средств, техники, штатов» [4, с. 108]. Анализируя в свете изложенного отечественную правоприменительную практику, следует признать обоснованной высказанную в научной литературе позицию советника Генерального прокурора РФ А. Мыцыкова, который отметил: «Надо коренным образом менять подход к проблеме уголовной статистики. Сделать так, чтобы органы внутренних дел, ведущие учет преступлений, были заинтересованы в регистрации каждого правонарушения, имеющего признаки преступления. Их количество при соответствующей воле государства должно определять социальный заказ на борьбу с преступностью, нагрузку правоохранительных органов, объем финансирования и т. п.» [7, с. 10].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Идрисов, К. Р. Особенности мотивации преступлений против правосудия, совершаемых должностными лицами / К. Р. Идрисов // Российский следователь. – 2006. – № 12. – С. 23–25.

2. Кардашова, И. Б. Цели и задачи системы МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности / И. Б. Кардашова // Российский следователь. – 2006. – № 5. – С. 34–38.

3. Крылов, А. В. Опыт использования полицией ФРГ, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии средств массовой информации при раскрытии и предупреждении преступлений в XX в.: история и современность / А. В. Крылов // Безопасность бизнеса. – 2007. – № 1. – С. 33–37.

4. Ларичев, В. В. Некоторые особенности организации расследования преступлений в США и Германии / В. В. Ларичев // Актуальные проблемы борьбы с преступностью : материалы 2-й науч.-практ. конф. молодых ученых к 40-летию НИИ Генеральной прокуратуры РФ. – М. : Изд-во НИИ Генеральной прокуратуры РФ, 2003. – С. 106–112.

5. Лунеев, В. В. Преступность XX века. Мировые, региональные, российские тенденции / В. В. Лунеев. – М. : Зерцало, 1997. – 912 с.

6. Материалы координационного совещания руководителей правоохранительных органов // Российская газета. – 2003. – 14 марта. – С. 6.

7. Мыцыков, А. Как оценить деятельность прокуратуры? / А. Мыцыков // Законность. – 2007. – № 8. – С. 8–11.

8. Официальный сайт МВД РФ. – Режим доступа: <http://www.mvd.ru>.

9. Собрание законодательства РФ. – 2009. – 28 дек. – № 52 (1 ч.). – Ст. 6536.

10. Состояние законности и правопорядка в РФ в 2008 г. и работа органов прокуратуры : информ.-аналит. докл. / под общ. ред. И. Э. Звечаровского. – М. : Изд-во НИИ Генеральной прокуратуры РФ, 2009. – 143 с.

11. Устинов, В. Наша главная задача – защита человека / В. Устинов // Российская газета. – 2002. – 30 апр. – С. 5–6.

SYSTEM OF ACTIVITY ESTIMATION OF LAW ENFORCEMENT BODIES AND ITS VALUE FOR CRIMINOLOGY

A. V. Sinelnikov

The article analyses specifics of modern estimation system in law-enforcement activity in the Russian Federation. The author reveals its shortcomings and proposes some measures on their elimination on the basis of studying domestic and foreign experience. The necessity of definitive refusal of the traditional Soviet theory of criminality determination is substantiated as a harmful factor that influences modern anti-criminal policy of the state.

Key words: law-enforcement activity, criteria of activity estimation of law enforcement bodies, shelter of crimes from registration and the account, theory of criminality determination, efficiency of law enforcement body, indices of status and increase in crime, efficiency of law enforcement activities.