

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И КАЧЕСТВО РАССЛЕДОВАНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Попова О.А.

*ФГКОУ ВПО «Волгоградская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», Волгоград, Россия (400089, Волгоград, ул. Историческая, 130), e-mail: napishiola@rambler.ru*

Рассмотрены оценочные показатели эффективности деятельности предварительного следствия и дознания, являющиеся основой для принятия управленческих решений. Обосновано утверждение о том, что стремление получить положительную оценку своей работы нацеливает подавляющее большинство лиц, призванных обеспечивать противодействие преступности, в первую очередь – на выполнение действий, имеющих высокий вес для статистики, а во вторую – на решение стоящих перед ним задач. Показано негативное влияние подобного отношения на качество расследования преступлений. Аргументировано мнение о недопустимости отнесения количества прекращенных уголовных дел к негативным показателям. Выявлена зависимость восприятия статистического показателя «количество уголовных дел, оконченных свыше срока, установленного УПК» и желания продлить стадию возбуждения уголовного дела. Отмечено негативное влияние на качество расследования отсутствия взаимосвязи между критериями оценки эффективности деятельности прокуратуры и органов дознания. Предлагается изменить не только критерии оценки, но и психологическое отношение сотрудников правоохранительных органов к ним.

Ключевые слова: руководители правоохранительных органов, оценка результатов деятельности, качество расследования преступлений, ведомственная статистика, прекращение уголовных дел.

## ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF LAW ENFORCEMENT AND THE QUALITY OF CRIME INVESTIGATIONS

Popova O.A.

*Federal State Public Educational Institution of Higher Professional Education "Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation", Volgograd, Russia (130, Istoricheskaya street, 400089, Volgograd, Russia), e-mail: napishiola@rambler.ru*

In this article the author examines estimates of the effectiveness of the preliminary investigation and inquiry, which are used as the basis for managerial decision making. The author backs up the allegation that the desire to receive a positive evaluation of their work motivates the vast majority of those who are intended to guarantee crime prevention, to concentrate first of all on performing actions that have a high weight for statistics, and only after that on their direct duties. It is shown that there is a negative influence of such an attitude on the quality of the investigation of crimes. The author gives reasoned statement on the impermissibility of classifying the number of ceased criminal proceedings as a negative indicator. The author reveals the causality of the perception of a statistical indicator "The number of criminal cases completed in excess of the permitted time established by the Criminal Procedural Code" and the desire to extend the stage of institution of a criminal case. It is also noted that the lack of correlation of criteria for evaluating the performance of prosecutors and police inquiries has a detrimental effect on the quality of the investigation. The author suggests changing not only evaluation criteria, but also the psychological attitude of law enforcement officers to them.

Keywords: law enforcement agencies, performance measurement, quality of crime investigations, departmental statistics, termination of criminal cases.

Деятельность органов, осуществляющих расследование преступлений, и их руководителей подвергается оценке на предмет её эффективности. Она является основой для выработки управленческих решений о поощрении или наказании руководителя и возглавляемого им коллектива, о перемещении руководителя на вышестоящую должность или понижение его в должности, ротации кадров. Неудивительно, что руководители в таких

условиях в первую очередь нацелены на достижение высоких показателей, служащих критериями оценки их деятельности.

Целью исследования является изучение влияния восприятия руководителями правоохранительных органов критериев оценки результатов их деятельности на качество расследования преступлений.

Для обоснования выводов использованы материалы судебной и ведомственной статистики [4; 6], результаты опроса 87 руководителей следственных подразделений, 32 начальников подразделений дознания и 20 руководителей иных подразделений системы МВД России из 32 субъектов Российской Федерации, обучавшихся на факультете повышения квалификации Волгоградской академии МВД России в 2014 году. В ходе исследования применялись логико-юридический, статистический и социологический методы.

Ведомственная статистика в качестве показателей качества предварительного расследования использует количество уголовных дел, направленных следователями в суд, число дел, возвращенных для дополнительного расследования, удельный вес уголовных дел, оконченных с превышением установленных законом сроков, удельный вес прекращенных уголовных дел, удельный вес приостановленных дел, особенно в связи с неустановлением либо нерозыском обвиняемых, данные об участии следователей в раскрытии преступлений, данные о возмещении ущерба, причиненного преступлениями, состояние профилактической деятельности следователей, состояние законности на предварительном следствии и др.

Интересно, что указанные показатели лишь отчасти совпадают с потребностями и ожиданиями лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства [8, 16–20].

Таким образом, начальник, анализируя деятельность возглавляемого им следственного подразделения или подразделения дознания, руководствуется достижением множества показателей, среди которых положительных значительно меньше, чем отрицательных. Желая получить высокую оценку своей работы, следователи, дознаватели и их руководители, как верно отметила М. Шклярчук, руководствуются заданной системой стимулов абсолютно рационально. Они знают, за какие действия они получают условный плюс, за какие – минус. Они знают, «что нужно для этого сделать» [9].

Рассмотрим влияние подобного подхода на качество расследования преступлений. Количество уголовных дел, направленных в суд (в контексте данной статьи под направленными в суд уголовными делами понимаются уголовные дела, по которым обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление утверждено прокурором), является положительным показателем в методиках оценки деятельности правоохранительных органов (МВД России, прокуратуры и др.). Также

существуют ведомственные планы работы, предусматривающие направление в суд каждым конкретным подразделением, осуществляющим расследование, определенного количества уголовных дел в отчетном периоде. Известно, что иногда эта цифра превышает количество уголовных дел, расследование которых находится на завершающем этапе, и которые могут быть направлены в суд без ущерба для полноты расследования.

В стремлении выполнить план работы и получить положительную оценку деятельности подразделения руководитель требует от подчиненных ускорить расследование, выполнив лишь все минимально необходимое для принятия процессуального решения о завершении расследования. Следователи и дознаватели, ускоряя процесс расследования, вынуждены чем-то жертвовать. В результате сокращается объем профилактической работы, не проводятся все необходимые следственные действия по установлению соучастников, уголовные дела в отношении которых выделяются в отдельное производство, трудоемкие следственные действия ошибочно заменяются менее трудоемкими (например, очная ставка, на которой вопрос о том, знают ли допрашиваемые друг друга, заменяет процесс идентификации по признакам внешности, осуществляемый в процессе предъявления для опознания лица; вместо предъявления для опознания предмета производится допрос с предъявлением данного предмета в качестве вещественного доказательства; следователи истребуют справку из ломбарда о стоимости того или иного имущества, вместо назначения товароведческой экспертизы и т.п.). В итоге прокурору направляются уголовные дела, имеющие пробелы в расследовании. Также ухудшается культура оформления уголовных дел, следователи и дознаватели не уделяют достаточного внимания разрешению заявленных ходатайств. Все перечисленное негативно влияет на качество расследования преступлений, способствует совершению следственных ошибок, влечет направление прокурором уголовного дела для производства дополнительного расследования (что является отрицательным показателем деятельности).

Надзирающий за расследованием прокурор не в состоянии осуществить тщательную проверку всех уголовных дел, преимущественно поступающих к нему в конце отчетного периода, в срок, установленный уголовно-процессуальным законом, что отрицательно сказывается на качестве его работы. В 2013 году районными судами в порядке ст. 237 УПК РФ было возвращено прокурору 7,2 тыс. уголовных дел для устранения недостатков в расследовании [6].

Другой критерий оценки деятельности руководителя следственного органа (начальника подразделения дознания) – количество прекращенных уголовных дел. Это отрицательный показатель, нацеливающий правоприменителя исключить практику прекращения уголовных дел. В целях сокращения числа следственных ошибок подобный

подход требует незамедлительного пересмотра. Определенная часть возбужденных уголовных дел неизбежно должна быть прекращена в стадии предварительного расследования, что является не показателем необоснованности его возбуждения, а следствием того, что в стадии возбуждения уголовного дела нельзя получить исчерпывающие данные обо всех обстоятельствах, составляющих предмет доказывания.

Также не следует забывать об объективных причинах, по которым уголовное дело следует прекратить, например примирение сторон. Следователи и дознаватели, имея процессуальные основания и желание сторон прекратить уголовное судопроизводство, продолжают его с тем, чтобы уголовное дело было прекращено не в стадии предварительного расследования, а в суде. Такой подход не способствует эффективности уголовного процесса, требует необоснованных материальных затрат и человеческих ресурсов, отвлекает от расследования (разрешения) других уголовных дел. В итоге положительная оценка эффективности деятельности может быть достигнута путем неэффективного использования ресурсов правоохранительных органов.

Не только количество прекращенных уголовных дел, но и число реабилитированных лиц, приостановленных уголовных дел или оконченных в срок, превышающий два месяца, – отрицательные показатели, к снижению которых стремятся правоохранительные органы. В отчетах о положительных результатах работы всегда можно обнаружить соответствующую информацию. Например, в 2013 году «принятые меры способствовали ... сокращению сроков следствия... Уменьшилось число (748,8 тыс.; -5,4 %) и доля (с 68,7 % до 68 %) уголовных дел, приостановленных по причине неустановления или нерозыска лица, подлежащего привлечению к уголовной ответственности. Практически на уровне 2012 года остался удельный вес (6 %) прекращенных производством дел (21,2 тыс.; -1,3 %). Уменьшилось число лиц, реабилитированных на стадии предварительного следствия (-20,4 %), оправданных судами (-8,0 %), а также необоснованно содержавшихся под стражей (-3,8 %). Снижился удельный вес уголовных дел, расследованных в сроки свыше двух месяцев (с 15,4 % до 15,1 %). Уменьшилась доля уголовных дел, возвращенных прокурорами и судом для дополнительного расследования (с 5,9 % до 5,2 %)» [4].

Нередко это достигается путем смещения процесса доказывания со стадии предварительного расследования на стадию возбуждения уголовного дела, которая по смыслу уголовно-процессуального закона для этого не предназначена. Отсюда – стремление правоприменителей и некоторых ученых к расширению процессуальных возможностей производства следственных и процессуальных действий в данной стадии и ответная реакция правозащитников – желание увеличить объем прав, вовлеченных в деятельность по проверке сообщения о преступлении лиц.

Интересно, что иногда в ведомственных отчетах уголовные дела, расследование которых осуществлялось более двух месяцев, именуется «оконченными с нарушением срока, установленного УПК», что фактически не соответствует действительности. Срок расследования можно было бы считать нарушенным, если бы он не был продлен в установленном законом порядке, а расследование, несмотря на это – продолжено. В том случае, когда имелись основания для продления срока расследования, и он был продлен в соответствии с уголовно-процессуальным законом, оценивать его как нарушенный некорректно.

Желание во что бы то ни стало сократить срок расследования не всегда осуществимо. Так, следственные подразделения территориальных органов МВД России на региональном уровне, в производстве которых находятся наиболее сложные уголовные дела, не могут и не должны пытаться окончить их в минимальные сроки. В противном случае высока вероятность неполноты расследования.

Еще одна проблема, оказывающая негативное влияние на качество расследования, заключается в отсутствии взаимосвязи между критериями оценки эффективности деятельности различных правоохранительных органов. Например, положительным критерием оценки деятельности подразделений, осуществляющих расследование в форме дознания, является количество вынесенных постановлений о производстве дознания в сокращенной форме. Введение подобной формы, несомненно, способствует снижению материальных затрат на его производство, и, следовательно, положительно влияет на эффективность деятельности территориальных органов МВД России. Но, согласно ст. 226.9 УПК РФ, если в ходе судебного производства поступили возражения какой-либо из сторон против дальнейшего производства по уголовному делу, дознание по которому производилось в сокращенной форме, с применением особого порядка судебного разбирательства, судья выносит постановление о возвращении уголовного дела прокурору для передачи его по подследственности и производства дознания в общем порядке.

Возвращение уголовного дела судом – отрицательный показатель деятельности не только подразделения дознания, но и прокуратуры, а в описываемой ситуации он зависит лишь от позиции, выбранной стороной защиты. Учеными вносились предложения изменения законодательства, предусматривающие невозможность отказа участников от производства дознания в сокращенной форме [2, 99]. Но в свете действующего уголовно-процессуального закона, учитывая невозможность прокурора каким-либо образом повлиять на ситуацию, он стремится избежать ее возникновения. Число преступлений, расследованных в сокращенной форме дознания, не является показателем оценки деятельности прокуратуры. Поэтому в настоящее время прокуроры не заинтересованы в направлении в суд таких уголовных дел.

Они более уверены в результатах рассмотрения судом уголовных дел, дознание по которым проведено в общем порядке.

В ходе проведенного нами опроса 34,4 % руководителей подразделений дознания указали, что получили от прокуроров неофициальный запрет на применение сокращенной формы дознания. Таким образом, желание сотрудников правоохранительных органов достичь высоких статистических показателей негативно влияет на возможность реализации прав обвиняемых, так как может воспрепятствовать им использовать возможность, раскаявшись, сократить наполовину срок наказания за совершенное преступление.

Подводя итог, можно констатировать, что стремление получить положительную оценку своей работы нацеливает подавляющее большинство лиц, призванных обеспечивать противодействие преступности, не на решение стоящих перед ним задач, а на выполнение действий, имеющих высокий вес для статистики. Сложилась ситуация, в которой статистика первична, а деятельность, для анализа которой она служит, – вторична. С данным утверждением согласилось 100 % опрошенных нами руководителей, при этом 48,2 % отметили тот факт, что стараются совмещать достижение задач уголовного судопроизводства и высоких оценочных показателей.

О том, что в корне необходимо менять сложившуюся ситуацию, неоднократно указывалось и Министром внутренних дел Российской Федерации, и равнодушными гражданами, и учеными [3, 107; 5, 74; 7, 161]. Были приняты меры по совершенствованию системы оценки эффективности деятельности территориальных органов МВД России, изменена методика оценки [1].

Несомненно, критерии оценки деятельности правоохранительных органов имеют право на существование, без них невозможно эффективное управление. Но отношение руководителей к их достижению нуждается в пересмотре.

Возможно, положительный результат может быть достигнут при ослаблении зависимости наступления негативных последствий для оцениваемого подразделения от достижения им определенных статистических показателей. Был бы интересен эксперимент, заключающийся в полном отказе от оценки деятельности правоохранительных органов на определенной территории на время, необходимое для того, чтобы в сознании их руководителей произошли изменения, связанные с отсутствием необходимости подсчитывать результаты, а лишь действовать в соответствии с требованиями закона и совести. Проведение скрытого мониторинга позволило бы реально оценить возможности функционирования системы, не ограниченные необходимостью достижения заданных параметров.

Решение рассматриваемой проблемы может быть комплексным и заключается в изменении как критериев оценки, так и психологического отношения сотрудников правоохранительных органов к ним.

### Список литературы

1. Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Горкина Е. В. Институт сокращенного дознания — новая форма упрощенного производства в российском уголовном процессе / Е. В. Горкина, И. В. Похлебаев // Вестник Волгоградской академии МВД России. Вып. 4 (27) 2013 : науч.-метод. журнал. – Волгоград : ВА МВД России, 2013. – С. 95–99.
3. Десятов М. С. Оценка эффективности межведомственного взаимодействия субъектов оперативно-разыскной деятельности / М. С. Десятов, С. М. Лугович // Вестник Волгоградской академии МВД России. Вып. 4 (27) 2013 : науч.-метод. журнал. – Волгоград : ВА МВД России, 2013. – С. 103–107.
4. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2013 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации © 2014, МВД России. – URL: [http://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual\\_reports](http://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports) (дата обращения 01.02.2015).
5. Козловский А. Ю. Критерии эффективности деятельности оперативно-разыскных подразделений таможенных органов России в условиях Таможенного союза, Всемирной торговой организации и формирования Евразийского экономического пространства / А. Ю. Козловский // Вестник Волгоградской академии МВД России. Вып. 1 (24) 2013 : науч.-метод. журнал. – Волгоград : ВА МВД России, 2013. – С. 73–78.
6. Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2013 году [Электронный ресурс] // 2009-2014 © Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=2508> (дата обращения 01.02.2015).
7. Попов В. В. Вопросы оценки эффективности деятельности полиции / В. В. Попов // Вестник Волгоградской академии МВД России. Вып. 3 (26) 2013 : науч.-метод. журнал. – Волгоград : ВА МВД России, 2013. – С. 160–165.

8. Попова О. А. Об определении качества предварительного расследования / О. А. Попова // Вестник Волгоградской академии МВД России. Вып. 2 (29) 2014 : науч.-метод. журнал. – Волгоград : ВА МВД России, 2014. – С. 16–20.
9. Шклярук М. Правоохранительная система России: от изучения к реформе: лекция / М. Шклярук [Электронный ресурс]. Публичные лекции Полит.ру. Полит.ру, 1998–2014. URL: <http://polit.ru/article/2014/02/09/shklyaruk/> (дата обращения 01.02.2015).

**Рецензенты:**

Замылин Е.И., д.ю.н., доцент, начальник кафедры криминалистики учебно-научного комплекса по предварительному следствию в органах внутренних дел ФГКОУ ВПО «Волгоградская академия МВД России», г. Волгоград;

Кривошеин П.К., д.ю.н., профессор, профессор кафедры уголовного права учебно-научного комплекса по предварительному следствию в органах внутренних дел ФГКОУ ВПО «Волгоградская академия МВД России», г. Волгоград.