



При финансовой поддержке
Европейского союза



Centre of Policy and
Legal Reform

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПО СИСТЕМЕ ОЦЕНКИ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



2021

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПО СИСТЕМЕ ОЦЕНКИ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Алматы
2021**

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПО СИСТЕМЕ ОЦЕНКИ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ
ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН — АЛМАТЫ, 2021 — 48 С.**



При финансовой поддержке
Европейского союза



LPRC
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ



Centre of Policy and
Legal Reform

Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) и не отражает точку зрения Европейского Союза.

Публикация подготовлена Центром исследования правовой политики (LPRC) и Центром политико-правовых реформ (CPLR) в рамках проекта «Сервис-ориентированная модель демократической полиции», реализуемого при финансовой поддержке Европейского Союза.

Все материалы используются с социальной целью, не связанной с получением прибыли.

© Центр исследования правовой политики
© Центр политико-правовых реформ

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ | 4 |
| 1. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ | 5 |
| 2. ЗАРУБЕЖНЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ | 6 |
| 2.1. Основные подходы к оценке полиции | 6 |
| 2.2. Опыт Великобритании и США | 8 |
| 2.3. Опыт Канады..... | 14 |
| 2.4. Опыт Украины | 22 |
| 3. СУЩЕСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ОЦЕНКИ ПОЛИЦИИ КАЗАХСТАНА | 28 |
| 3.1. Программные документы по системе оценки полиции..... | 28 |
| 3.2. Нормативное измерение существующей системы оценки полиции как правоохранительного органа | 30 |
| 3.3. Система оценки деятельности участковых инспекторов полиции..... | 31 |
| 3.4. Система оценки деятельности других подразделений полиции | 34 |
| 3.5. Критика существующей системы оценки полиции..... | 37 |
| 4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОЦЕНКЕ ПОЛИЦИИ: МЕХАНИЗМЫ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ | 40 |
| 4.1. Оценка по статистическим показателям (количественная) | 40 |
| 4.2. Оценка по полноте и своевременности исполнения рабочих задач (качественная)..... | 41 |
| 4.3. Оценка сотрудника сотрудником (peer review)..... | 41 |
| 5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОЦЕНКЕ ПОЛИЦИИ: МЕХАНИЗМЫ ВНЕШНЕЙ ОЦЕНКИ | 43 |
| 5.1. Общественно-политическая оценка | 43 |
| 5.2. Доверие граждан..... | 44 |
| 5.3. Криминологические опросы..... | 45 |
| 6. РЕКОМЕНДАЦИИ К ВНЕДРЕНИЮ | 47 |

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

| | |
|--------------------|---|
| АППГ+1 | аналогичный период прошлого года +1 |
| ГОРЛОП | городской, районный, линейный отдел полиции |
| ИВС | изолятор временного содержания |
| КПСиСУ | Комитет правовой статистики и специальных учетов |
| МВД | Министерство внутренних дел |
| МПС | местная полицейская служба |
| ОВД | органы внутренних дел |
| ПДН | подразделение по делам несовершеннолетних |
| ПЗЖН | подразделение по защите женщин от насилия |
| ППН | патрульно-постовой наряд |
| РК | Республика Казахстан |
| УИП | участковый инспектор полиции |
| УИС | уголовно-исполнительная система |
| КРІ | key performance indicator — ключевые показатели эффективности |
| Peer review | рецензирование/рассмотрение коллегами (применительно к полиции и дословно — «равный равному») |

1. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

С начала 2000-х годов в полиции многих государств на постсоветском пространстве начали говорить о необходимости перехода от «карательной» к «сервисной» модели полицейской деятельности. Одним из актуальных вопросов, требующих изменений в результате перехода на новую модель, является вопрос оценки полиции потребителем ее услуг — обществом.

Некоторые государства (Россия — 2011; Украина — 2015) в профильных законах о полиции четко сформулировали тезис о том, что именно доверие граждан является центральным показателем эффективности работы полиции. Но в то же время практика показала, что превратить этот принцип в конкретное управленческое решение так и не получилось, так как руководители на местах затрудняются с переходом от количественных показателей уголовной статистики к качественным показателям доверия, ощущения безопасности и т.п.

В этой публикации авторами предпринята попытка:

- (i) описать общие подходы к оценке полиции, которые существуют в мире;
- (ii) описать англо-американскую модель оценки с акцентом на персональную оценку руководителем подчиненного и оценку общественной безопасности, альтернативной уголовной статистике — crime survey;
- (iii) описать опыт внедрения гибридной модели оценивания на примере Украины;
- (iv) описать существующую нормативную базу для оценки полиции различных служб в Казахстане;
- (v) наконец-то на основании всего вышеанализированного дать конкретные рекомендации (хотя и общего характера), как могла бы выглядеть новая система оценки полиции в Казахстане.

Данная публикация не претендует на всеобъемлющее и глубоко научное погружение в тему, а больше рассчитана на руководителей полиции, юристов, общественных деятелей, политиков и других лиц, влияющих на нормотворческие и правоприменительные процессы в государстве.

*Евгений Крапивин,
эксперт Центра политико-правовых реформ,
ответственный редактор публикации*

2. ЗАРУБЕЖНЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ РАБОТЫ ПОЛИЦИИ

2.1. Основные подходы к оценке полиции

Полиция представляет собой не только правоохранительный институт, орган власти, а и общественный институт, ориентированный на взаимодействие с населением. И потому характер отношений между населением и полицией — не менее важный вопрос, чем профессионализм сотрудников правоохранительных органов¹, который обычно ставится во главу угла, когда речь заходит о мнении населения о том, как работает полиция.

В этом плане мы можем наблюдать диаметрально противоположные варианты отношения — от доверия и признания значимости социальной функции полиции до активного неприятия правоохранительных органов и наличия представлений о многочисленных должностных нарушениях, осуществляемых полицейскими. В зависимости от того, какова полярность взаимодействия с правоохранительными органами, варьируется уже момент эффективности их работы. От этого зависит уровень готовности населения к сотрудничеству с полицией; в том числе имеет значение и такой аспект, как перспективность обращения населения в правоохранительные органы в случае возникновения проблем, относящихся к их профилю (с точки зрения населения), что влияет на латентность².

Все это в совокупности влияет на работу полиции и ее способность обеспечивать правопорядок. Речь идет не только о выделении бюджетов со стороны парламентариев, а в целом про готовность граждан сотрудничать с полицией, как уже упоминалось. Очевидно, что без понятий, качественных свидетельских показаний, заявлений третьих лиц о преступлениях и т.д. работа полиции была бы намного сложнее. Иными словами — игнорирование общества и его потребностей полицией просто невозможно, поэтому вопрос внешней оценки населением работы полиции, пусть оно имеет небольшое представление о ее работе, является краеугольным камнем коммуникации полиции с обществом, для которого, в конце концов, она работает.

Классификация основных подходов к оценке полиции

В зависимости от объекта, способа и метода оценки полиции подходы можно поделить на внутренний/внешний, объективный/субъективный и количественный/качественный. Далее мы рассмотрим их подробнее.

В зависимости от объекта оценки подходы к оценке полиции можно поделить на:

- 1) *внутреннюю (или самостоятельную оценку)* — ведомственная оценка органа самого себя. В таком случае МВД самостоятельно устанавливает профессиональные обязанности, порядок их исполнения и ведет учет рабочего времени/деятельности и т.д. По сути, речь идет

¹ Ушакова О. В. Процесс формирования образа сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации (на примере участковых уполномоченных полиции Хабаровского края): дис. ... канд. социол. наук. Хабаровск, 2016. — 154 с.

² Эндерс А. И. Значение первоначального этапа раскрытия преступлений в расследовании преступлений, сокрытых путем поджога // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2 (30). С. 30–32.

о надлежащем исполнении служебных обязанностей, но в то же время с учетом результата (продукта);

- 2) *внешнюю оценку* — оценка полиции как органа (институции). Результаты внешней оценки дополняют результаты внутренней оценки, но в большей мере являются ответом на вопрос об эффективности полиции для самих граждан, от чего прямо зависит уровень доверия к полиции. Доверие к полиции — это не абстрактная категория, так как от уровня ощущения безопасности людьми и впоследствии доверия к полиции зависит то, насколько граждане готовы помогать полиции, исполнять процессуальные функции как свидетели, понятые, сообщать о правонарушениях, предоставлять информацию, полезную для поимки лица, которое, возможно, совершило преступление и т.д.

В зависимости от способа оценки полиции можно поделить на:

- 1) *объективный* — оценивание по четко определенным критериям (как правило, это четкие KPI). Такой подход к оценке работы полиции определяет «хорошую эффективность», то есть априори существуют четкие правила, которые указывают, когда и как полицейский должен действовать, соответственно, из них можно построить критерии для оценивания универсального (всеобщего) характера;
- 2) *субъективный* — оценивание по персональным ощущениям (как правило, это персональная оценка руководителями своих подчиненных).

В зависимости от методов оценивания, которые применяются, оценку полиции можно поделить на:

- 1) *количественные* — как правило, уголовная статистика, административная практика и динамика других количественных данных;
- 2) *качественные* — привлечение качественных методов социологического исследования, например, оценки стейкхолдерами качества услуг полиции посредством проведения с ними глубинных полуструктурированных интервью.

Наиболее распространенным инструментом внутренней качественной оценки является оценка начальником подчиненного и peer review (равная оценка) сотрудника сотрудником в границах одного подразделения.

На самом деле **оценка полиции, как правило, является комплексной** и содержит в себе одновременно все перечисленные методы, подходы и способы оценивания. В то же время **насколько каждый из элементов будет иметь решающее значение**, настолько система оценки может быть отнесена к той или иной классификации.

Очевидно, что система оценки, где решающую роль для принятия управленческих решений имеет *внутренняя (ведомственная) оценка по критериям (показателям) раскрываемости на основе количественных данных*, существенно отличается от системы оценки, построенной на комплексном учете ключевых факторов, а именно — *внутренней и внешней системе объективной оценки с комбинацией количественных и качественных методов*.

При этом нередко существует ситуация, когда на политическом уровне декларируется первенство одной системы оценки, а фактически применяется другая (формально или неформально). Даже нормативные утверждения на уровне законодательства о том, что доверие является центральным/основным критерием эффективности полиции, являются определенным заблуждением. Практическим выходом из этой ситуации обычно является очень широкое толкование термина «доверие к полиции», но лучше избегать такой ситуации и прямо указывать на комплексный характер системы оценки полиции.

2.2. Опыт Великобритании и США

Система оценки полиции США имеет много схожести с британской, и поэтому их обычно обобщают под названием «англо-американская» система оценки, что в большинстве своем верно. Наиболее характерной чертой как первой, так и второй системы оценки являются наличие персональной оценки руководителем своего подчиненного и проведение регулярных криминологических опросов (crime survey), которые являются альтернативным источником информации о преступности по отношению к официальной уголовной статистике.

Великобритания

Полиция в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в соответствии с законом о полиции (Police Act) 1964 года организована по территориальному признаку и координируется Министерством внутренних дел (Home Office).

Территория страны разделена на полицейские районы (police area), которые либо совпадают с границами графств (county) или больших городов, либо распространяют свое действие на две-три административные единицы (объединенные полицейские районы), находящиеся рядом друг с другом. Всего они содержат 43 территориальные полицейские единицы (police, constabulary), которые являются автономными и независимыми в своей текущей деятельности государственными агентствами, ответственными за правопорядок на своей территории.

На уровне территориальных служб и командных единиц (BCU) действуют отраслевые подразделения по направлениям деятельности, прежде всего отделения уголовного розыска (criminal investigation department, CID).

Региональную (территориальную) полицейскую службу возглавляет главный констебль (chief constable), который отвечает за ее деятельность. **Главный констебль, он же руководитель местной полиции, отчитывается перед специальным местным органом управления полицией — полицейским комитетом** (комиссией) (police authority), в который входят как депутаты, бывшие работники полиции, судьи, так и представители гражданского общества. Это характерная черта Великобритании — участие общественности в планировании деятельности полиции путем определения приоритетов работы на конкретной территории и впоследствии оценке их исполнения. Эти приоритеты утверждаются на определенный срок, и полиция отчитывается об их исполнении³.

Закон о местном самоуправлении (Local Government Act), который был принят еще в 1999 году, обязывает полицейские комитеты готовить планы деятельности полиции с соответствующими показателями результативности (BPVI, с 2004 года — SPI), которые затем проверяются Аудиторской комиссией (BPVI, с 2004 года — SPI)⁴.

Планы публикуются в доступном для жителей территории виде (в частности, в интернете) и содержат в себе основные обязательства полиции (Policing Pledge). Также в них объясняются цели, принципы и нормативы работы полиции, сведения о состоянии преступности (crime maps) и меры, которые полиция намерена использовать для улучшения качества своих услуг.

³ См., например: Avon & Somerset Police & Crime Plan. Supporting you to be safe and feel safe (2019–2021) [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.avonandsomerset-pcc.gov.uk/wp-content/uploads/2021/05/AS-Police-Crime-Plan-2019-2021.pdf>.

⁴ Титков А. С. Оценка деятельности полиции в Англии и Уэльсе // Фонд «Общественный вердикт», 16.10.2011 [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://publicverdict.ru/topics/p_assessment/9739.html.

Учитывая, что система оценки полиции предусматривает «обратную связь» в виде опроса жителей, полиция заинтересована в том, чтобы обязательства были понятными и реалистичными, ведь именно по ним будет впоследствии оценена эффективность их работы⁵.

Критерии и индикаторы оценки

Действующие критерии и индикаторы оценки работы полиции и безопасности местных общин (Assessment of Policing and Community Safety, APACS) представляют собой обновленную версию «Системы оценки деятельности полиции» (Policing Performance Assessment Framework, PPAF), разработанную в 2004 году департаментом по стандартам работы (PSU) в сотрудничестве с ассоциациями полицейских комитетов (APA) и высших офицеров полиции (АСРО).

Она включает в себя 13 показателей (групп показателей), относящихся к таким тематическим разделам.

А. Граждане в центре внимания:

- оценка работы населением;
- снижение уровня преступности по данным ежегодного опроса (British Crime Survey), а также по данным уголовной статистики;
- преступления, досудебное расследование которых завершено, и они переданы в суд (аналог «раскрытия» на постсоветском пространстве);
- количество арестов в случаях совершения насилия в семье, когда полиция имела право вмешиваться и арестовывать, и тому подобное.

В. Использование ресурсов:

- показатели достижения целей в неденежной и денежной формах (эффективность работы полиции в фунтах стерлингов);
- количество человеко-часов, пропущенных в полиции (офицер, гражданский работник) по болезни;
- и другие.

По каждому из критериев (снижение уровня преступности, раскрываемости преступлений, повышение безопасности и т.д.) полицейским службам, входящим в территориальное подразделение, присваивается оценка по так называемой «школьной» системе баллов («отлично», «хорошо», «средне», «плохо») с указанием ее динамики («в сторону улучшения», «стабильно», «в сторону ухудшения»).

Технически оценка по показателям вносится в централизованную аналитическую базу данных iQuanta в режиме онлайн. Эта база содержит ключевые индикаторы работы более 6 тыс. исполнителей (подразделений полиции)⁶, которые имеют доступ к этой базе. Основные индикаторы работы включаются в плановые стратегические документы местных органов власти (местные соглашения о государственных услугах, LAA), анализируются Национальным агентством по улучшению работы полиции (NPIA), оцениваются Полицейской инспекцией (HMIC) и Группой управления эффективностью работы полиции (PPSG).

⁵ *Golding B. and Savage, S.* (2008). Leadership and performance management. In T. Newburn (Eds.), Handbook on the basics of policing. (2nd ed., Pp. 725–759). Portland, Oregon: Willan.

⁶ В части полиции общественной безопасности в Великобритании полиция крайне децентрализована.

Кроме этого, поддержку работы системы осуществляют аналитические службы МВД Великобритании. Они, в частности, обеспечивают полицейские подразделения необходимой внешней статистикой, например, данными о плотности автомобильного движения, которые необходимы для расчета относительных показателей при расследовании обстоятельств на дорогах и тому подобное.

В совершенствовании полицейской статистики и учета преступности участвуют также самоуправляющиеся организации полицейских (органы самоуправления профессиональных ассоциаций). Например, Ассоциацией старших офицеров полиции (АСПО) были разработаны национальные стандарты регистрации преступлений (National Crime Recording Standards, NCRS), которые используются полицией с 2002 года.

Одним из инструментов оценки данных о полицейской деятельности является «PEEL оценка» (police effectiveness, efficiency, legitimacy — полицейская эффективность, производительность, легитимность)⁷.

Эффективность оценивается по тому, как полиция выполняет свои обязанности, в частности, с учетом индикаторов снижения уровня преступности, защиты уязвимых групп населения, борьбы с антиобщественным поведением, ликвидации чрезвычайных событий и других задач, которые перед ней стоят.

Производительность оценивается по отношению к тому, какими средствами достигается результат.

Легитимность оценивается по отношению к тому, насколько этично и в рамках закона работает полицейское подразделение (индикатором в таком случае выступает количество и качество жалоб на нарушения со стороны полиции).

Результат

В зависимости от уровня оценки меняется степень контроля за выполнением планов и текущей деятельностью полиции, масштабы вмешательства в работу полиции со стороны внешних организаций. При нормальных условиях текущая деятельность территориальной полицейской службы контролируется полицейской комиссией (police authority) региона, в котором она действует, а Полицейская инспекция (HMIC) оценивает ее деятельность в масштабах страны, по сравнению с другими полицейскими службами.

В случае длительной негативной динамики по одному из показателей Полицейская инспекция берет под личный контроль такую службу, наблюдает за ней, предлагает меморандум (public interest letter) с программой дальнейших мероприятий, который затем обсуждается Группой управления эффективностью, и после ее одобрения поступает к министру внутренних дел.

Полицейская служба, работа которой признана неудовлетворительной, находится в «ручном управлении» министра внутренних дел, который принимает меры (включая изменение главного констебля), чтобы исправить положение дел к лучшему и выравнять динамику на положительную.

⁷ Куба Н. Я., Тополевський Р. Б. Система оцінки ефективності роботи національної поліції / Реформування органів внутрішніх справ / колектив авторів; упоряд. Є. Ю. Захаров; ГО «Харківська правозахисна група». — Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2016. — С. 212.

Соединенные Штаты Америки

Полиция США характеризуется отсутствием единой организации: каждая административная единица (территориальное образование), имея избирательное самоуправление, создает или может создать собственное полицейское управление. Основная нагрузка ложится на полицию базовых административных единиц: муниципалитетов и округов⁸. В совсем маленьком городе или деревне это может быть всего два человека, в типичном же случае — двадцать-тридцать. Наибольшие полицейские управления имеют большие города, например, полиция Нью-Йорка, крупнейшая в США, состоит из 120 участков, а ее численность составляет около 40 тыс. человек. Для сравнения: Управление шерифа Лос-Анджелеса — 17 тыс. человек.

В целом полиция в США подотчетна местному населению — непосредственно или через избирательные органы, в основном на низовом уровне. Принятые в разных местах формальные индикаторы качества ее деятельности вторичны по сравнению с прямой удовлетворенностью населения работой полиции в пределах населенного пункта или района. Именно эта **децентрализация обеспечивает беспрецедентный уровень доверия к полиции на местах, структурную гибкость и высокий авторитет полицейского со стороны общества.**

Качественная оценка (индивидуальная)

Индивидуальная оценка деятельности сотрудника полиции основывается на ежегодной аттестации, при которой непосредственный руководитель предоставляет качественную оценку работы подчиненного (review) и его служебного прогресса по набору критериев, определенных положением о деятельности конкретного полицейского управления.

Таковыми критериями являются:

- *внимание и концентрация* (alertness and concentration);
- *коммуникационные навыки* (communication ability);
- *стрессоустойчивость* (coping with stress);
- *гибкость и умение работать с различными группами людей;*
- *знание;*
- *умение учиться;*
- *инновационность и инициативность* (innovation and initiative) и др.

Указываются не только баллы по каждому критерию, но и описательная (narrative) характеристика по каждому из них.

При этом **руководитель обязан ознакомить подчиненного с оценкой и подробно обсудить ее до того, как она будет подана вышестоящему руководству.** Этот процесс четко регламентирован, то есть имеет определенный процессуальный порядок. Если полицейский все же не согласен с оценкой после ее официального объявления, он имеет право обжаловать ее вышестоящему руководителю.

В профессиональной литературе имеется дискуссия о целесообразности такой оценки. Больше всего критикуют review сами полицейские, называя ее бюрократической формальностью, которая отбирает значительное количество времени у руководящего состава и не

⁸ *Нелкен Д.* Сравнительная социология права // Общество и право: исследовательские перспективы: [сборник статей] / ред. — сост. А. Кондаков. — СПб.: Центр независимых социологических исследований, 2015. — С. 39–40.

позволяет реально оценить качество работы подчиненных. В маленьком полицейском департаменте количество иерархических уровней невелико; а в очень большом — процесс написания характеристик превращается в механическую рутину (существует даже программное обеспечение, позволяющее генерировать их из стандартных фраз)⁹.

С другой стороны, эта критика не учитывает того факта, что такая система оценки выполняет не только функцию отслеживания прогресса полицейского, но и является гарантией от необъективной оценки в будущем, так как фиксирует предварительные оценки и основания их формирования, регламентирует процесс наложения санкций, не дает задним числом припоминать старые проступки и тому подобное.

Качественная оценка (подразделения)

Полицейские департаменты (а также отдельные территориальные подразделения в составе крупных департаментов в городах) оцениваются по двум системам, которые конфликтуют между собой.

С одной стороны, имеющиеся стандартные статистические показатели, удобные для бюрократической отчетности; с другой — оценка местных жителей становится все более популярной с распространением концепции «общественной полиции» (community policing). Поэтому параллельно с традиционной системой полицейской отчетности существует практика опросов местного населения.

Они варьируются от элементарных опросов населения (преимущественно на веб-сайтах) до комплексных исследований, в ходе которых оцениваются приоритеты местных жителей, их ожидания от полиции¹⁰, соответствие реальной деятельности полиции этим приоритетам и ожиданиям, реальная безопасность жизни в округе.

Одно из следствий такой концепции оценки — повышенное внимание к функциям, принадлежащим к категории сервиса для населения, чем к категории выявления преступлений и привлечения к ответственности лиц, их совершивших. Так, важным количественным показателем стала средняя скорость ответа на телефонный вызов, или соотношение суммы задолженностей по алиментам, выплаченным в результате работы полиции, с количеством бюджетных средств, потраченных на применение законодательства об алиментах в этом году и т.д.¹¹.

PERF (Police Executive Research Forum) — одна из комплексных систем оценки на уровне местной полиции небольшого муниципального подразделения, разработана профессиональной ассоциацией руководителей полицейских подразделений США в 1999 году¹².

Эта система состоит из трех ступеней:

- 1) исследование ожиданий местной общины, на основании которого формируется система качественных критериев;

⁹ Панеях Э. Л. Практики оценки деятельности полиции в США // Фонд «Общественный вердикт», 16.10.2011 [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://publicverdict.org/topics/p_assessment/9736.html.

¹⁰ Mastrofski, Stephen D., and R. Richard Ritti. (2000) Making sense of community policing: A theory-based analysis. Police Practice and Research: An International Journal.

¹¹ Hickman, Matthew J. and Brian A. Reaves. (2001). Community Policing in Local Police Departments, 1997 and 1999. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics.

¹² См., например, отчет: Recommendation on Advancing Community Policing in the Pasco Police Department (2016) [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://ric-zai-inc.com/ric.php?page=detail&id=COPS-W0809>.

- 2) исходя из ожиданий разрабатывается система формальных показателей, которые в дальнейшем используются для практической оценки деятельности полиции (учитываются как объективные показатели, то есть реальное положение дел, так и чувство граждан, и представление о полиции, например, «страх перед преступностью»);
- 3) после апробации новой системы оценки предлагаются организационные изменения с целью создать «accountability structures» — систему обратной связи, закрепляющей стимулы работников всех уровней к выбранным показателям.

Количественные показатели

Проблема количественной оценки деятельности подразделения и отдельного сотрудника имеет место лишь в крупнейших полицейских управлениях, где штатная численность значительна и территория муниципалитета разделена на участки.

В таком случае критериями будут процент раскрытых дел в отношении зарегистрированных, соотношение количества арестов количеству зарегистрированных преступлений, количество выявленных преступлений (по видам) и динамика их показателей и т.д.

Количественные критерии называют «традиционными», ведь они применяются начиная с 30-х годов XX века и столь глубоко присутствуют в полицейской практике и влияют на вопросы продвижения по службе. Однако справедливо будет заметить, что работа с такими показателями существенно отличается от используемой на постсоветском пространстве АППГ+1: в США не существует формальных методов интерпретации статистических данных (автоматического преобразования в конкретное управленческое решение), так как интерпретация остается на усмотрение лица, которое эти данные получает (вышестоящего начальника внутри полиции или комитета при органе местного самоуправления)¹³.

Тем не менее наиболее влиятельной системой показателей, по которым пресса и общество судят о состоянии дел в полиции в масштабах страны и штата, является криминальная статистика — Uniform Crime Reports¹⁴ — ежегодный отчет, который выдает ФБР на основании агрегации данных полицейской отчетности.

Поскольку законодательство об уголовной ответственности имеет существенные различия в зависимости от штата, сравнение данных по всем видам преступлений не представляется возможным. Поэтому отчет содержит восемь наиболее серьезных и распространенных преступлений, состав которых существенно не отличается в зависимости от штата. Это четыре насильственных преступления: убийство, изнасилование, ограбление и нанесение тяжких телесных повреждений, и четыре преступления против собственности — кража со взломом, кража (имеется в виду кража без незаконного проникновения в помещение), угон автомобиля и поджог.

На их основе рассчитывается совокупный индекс и считается, что его динамика отражает тенденции, характерные для преступности в США в целом. Далее различные организации, в том числе и журналисты, сравнивая эти индексы, делают выводы о ситуации с преступностью в стране в целом и о работе полиции в частности, что является традицией для американского общества.

¹³ От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Март 2011) Авторский коллектив: Панеях Э. Л., Титаев К. Д.. СПб: ИПП ЕУСПб, 2011. — С. 12.

¹⁴ Uniform Crime Reports [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://ucr.fbi.gov/>.

При этом эти данные статистики сравниваются с масштабным национальным опросом, который осуществляется за счет федеральных средств, — *National Crime Victimization Survey (NCVS)*, в ходе которого опрашивается репрезентативная выборка американских домохозяйств (семей).

Размер выборки такого вопроса составляет около 45 тыс. единиц, причем в каждом из выбранных домохозяйств (семейств) опрашиваются все взрослые, таким образом, совокупная выборка достигает 70–80 тыс. опрошенных. Респондентам задают стандартный вопрос — «Становились ли они жертвой преступления в прошлом году и при каких обстоятельствах?». Этот опрос позволяет решить две задачи:

- 1) так как далеко не все преступления становятся известны полиции (латентная преступность), то прямой опрос позволяет собрать данные по различным видам преступлений и получить более точную картину структуры преступности;
- 2) кроме количества преступлений, собираются также данные о жертве, обстоятельства преступления, причины, по которым жертва не обратилась в полицию, в том числе и об опыте контакта с полицией, если жертва преступления в полицию обращалась¹⁵.

Таким образом, мы получаем баланс между официальной уголовной статистикой, состоящей из агрегированных данных, предоставляемых полицией, с одной стороны, и криминологическим опросом, который позволяет не только корректировать эти данные, но и получить сведения о латентной преступности — с другой. Это важно, ведь к ней также относятся преступления, которые были скрыты самой полицией, то есть можно получить информацию об уровне злоупотреблений полицией в конкретном регионе и т.д.

2.3. Опыт Канады

В случае Канады можно говорить о сильно развитом полицейском самоуправлении, хотя и уровень подчинения Короне (государства) ненамного меньше, чем в любой централизованной полиции мира.

Канадская ассоциация руководителей (шефов) полиции (CACP¹⁶) регулярно высказывается на тему экономической эффективности полиции, особенно в условиях, когда она все чаще реагирует на вопросы, которые выходят за рамки основной правоохранительной функции полицейской службы. В любом случае, именно им необходимо продемонстрировать эффективность и действенность полицейских программ во время бюджетного процесса¹⁷, поэтому именно они пытаются объяснить обществу, в том числе политикам, в чем же состоит эффективность полиции.

Чтобы определить, как лучше всего достичь эффективной полицейской деятельности в среде ограниченных ресурсов, руководители полиции обращаются к метрикам эффективности, чтобы объективно оценивать полицейскую деятельность и информировать общество о рациональном распределении ресурсов¹⁸.

¹⁵ Панеях Э.Л. Практики оценки деятельности полиции в США // Фонд «Общественный вердикт», 16.10.2011 [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://publicverdict.org/topics/p_assessment/9736.html.

¹⁶ Canadian Association of Chiefs of Police.

¹⁷ Canadian Association of Chiefs of Police. 2015. The Dollars and Sense of Policing, Public Safety and Well-Being in Your Community.

¹⁸ Maslov A. 2016. Measuring the Performance of the Police: The Perspective of the Public. Public Safety Canada. Ottawa, Ontario.

В 2014 году Управление статистики Канады (Statistics Canada) в сотрудничестве с Канадским комитетом по информации и статистике полиции в сфере общественной безопасности (POLIS¹⁹), Канадской ассоциацией руководителей полиции провело обзор показателей эффективности, используемых полицейскими службами в Канаде на тот момент. Эта работа была проделана для определения необходимости стандартизированных национальных мер и определения типов данных, необходимых для поддержки руководителей полиции в принятии решений управленческого характера. В результате этой работы было обнаружено, что в условиях отсутствия национальной системы показателей эффективности работы полиции полицейские службы Канады полагаются на традиционные показатели, которые не отражают сложность и объем современных полицейских функций. Таким образом, существует потребность в модернизации оценки эффективности работы полиции Канады.

В результате разработок Управления статистики Канады и его партнеров в апреле 2017 года комитетом POLIS была одобрена предварительная система показателей эффективности полиции, а в ноябре 2017 года предложенная система показателей эффективности полиции была представлена и получила одобрение Совета директоров Канадской ассоциации руководителей полиции (CASRP).

Эта система получила название — **Система показателей эффективности работы полиции Канады** (CPPMF²⁰). Основными ее составляющими являются:

- 1. Преступность и виктимизация** (Crime and victimization): показатели частоты преступлений, виктимизации населения и привлечения правонарушителей к ответственности, включая традиционные показатели, связанные судебные данные и данные повторных преступных контактов.
- 2. Действия полиции и полицейское присутствие на местах** (Police activities and deployment): показатели функций и действий полиции, которые способствуют общественной безопасности, включая функции полиции, не связанные с преступностью.
- 3. Ресурсы полиции** (Police resources): оценка персонала полиции и операционных расходов на обеспечение их деятельности.
- 4. Доверие к полиции** (Trust and confidence in police): отношение канадцев к полиции, а также восприятие легитимности полиции и полицейской деятельности.

Каждый из этих компонентов содержит несколько измерений, источников данных и определенных показателей производительности, которые следует интерпретировать во взаимосвязи друг с другом. Далее мы подробно остановимся на каждом из них.

Компонент 1. Преступность и виктимизация

Первый компонент системы включает в себя показатели частоты преступлений и виктимизации населения (количество жертв преступлений), включая обычно сообщаемые традиционные показатели (уровень преступности, тяжесть преступности и раскрываемость), данные о виктимизации населения, сообщаемые самими участниками происшествий, и связанные с ними данные (Таблица 1). Эти показатели, если их использовать с течением времени (в динамике), будут свидетельствовать об эффективности полицейских служб в снижении преступной виктимизации, повышении общественной безопасности и привлечении

¹⁹ Public Safety Canada and Police Information and Statistics.

²⁰ Canadian Police Performance Metrics Framework.

правонарушителей к ответственности. Показатели эффективности в рамках этого компонента отражают результаты и качество работы полиции.

Данные о преступности формируются из Единого реестра преступлений (UCR²¹), а о виктимизации населения — из данных опроса по виктимизации, проводимого в рамках Общего социального исследования (GSS²²) каждые пять лет.

Аналогичным образом в настоящее время доступны данные о применении внесудебных мер воздействия, особенно если речь идет о незначительных преступлениях. В свою очередь, данные о доле повторных преступлений могут говорить об эффективности полиции и ее успешных/неуспешных результатах, особенно в отношении сокращения/увеличения количества типовых правонарушений и рецидивов.

Таблица 1. Показатели преступности, виктимизации и привлечения правонарушителей к ответственности, включая традиционные показатели, связанные судебные данные и данные повторных преступлений

| Измерение | Данные | Источник данных | Показатели |
|---------------------|---|---|--|
| Преступность | <ul style="list-style-type: none"> – показатели преступности; – уровень преступности среди молодежи; – тяжесть преступлений; – преступления на дороге. | Единый реестр преступлений (UCR). | <ul style="list-style-type: none"> • целенаправленное снижение уровня и тяжести преступности; • целенаправленное снижение нарушений ПДД; • снижение количества зарегистрированных полицией преступлений, совершенных в общественных местах. |
| Виктимизация | <ul style="list-style-type: none"> – количество самостоятельных заявлений о преступлениях; – количество выявленных жертв преступлений; – восприятие (ощущение) безопасности. | Общее социальное обследование (GSS) — в настоящее время данные доступны каждые пять лет. | <ul style="list-style-type: none"> • целевое снижение уровня виктимизации; • уровень латентности (разрыв между зарегистрированными и незарегистрированными преступлениями); • представления о безопасности среди жертв преступлений. |
| Преступники | <ul style="list-style-type: none"> – показатели раскрываемости²³; – количество судебных приговоров. | <p>Единый реестр преступлений (UCR) — данные доступны постоянно.</p> <p>Интегрированная уголовная судебная статистика (ICCS²⁴) — в разработке.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • контрольные показатели скорости раскрытия информации по конкретным нарушениям; • доля дел, в которых были применены альтернативы уголовному преследованию или наказанию; |

²¹ Uniform Crime Reporting.

²² General Social Survey — аналог crime survey в других юрисдикциях.

²³ «Clearance rate» по своему содержанию аналогичен русскоязычному понятию «раскрываемость» в его криминологическом значении — соотношение предъявленных обвинений к зарегистрированным преступлениям.

²⁴ Integrated Criminal Court Survey.

| Измерение | Данные | Источник данных | Показатели |
|----------------------------------|--|---|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • доля инцидентов, по которым обвинения были предъявлены или рекомендованы, которые фактически доведены до суда, и тех, по которым был вынесен обвинительный приговор. |
| Повторность ²⁵ | – количество повторных контактов с уголовной юстицией. | Единый реестр преступлений (UCR), 2.3 — данные с детализацией разрабатываются. Реестр повторности — разрабатывается. | <ul style="list-style-type: none"> • сокращение повторных преступлений/преступников; • снижение числа типовых правонарушений. |

Компонент 2. Действия полиции и полицейское присутствие на местах

Второй компонент системы охватывает меры полицейской деятельности и процессов, которые ответственны за охрану общественного порядка в более широком смысле, включая обращение граждан за помощью в полицию, схему патрулирования, отчетность о деятельности, а также распределение функций и инициатив полиции в конкретной местности (Таблица 2).

Таблица 2. Измерения функций и действий полиции, которая ответственна за охрану общественного порядка, включая обязанности полиции, не связанные с борьбой/предотвращением преступности

| Измерение | Данные | Источник данных | Показатели |
|----------------------------|---|--|---|
| Обращения в полицию | <ul style="list-style-type: none"> – реагирование на обращение граждан, в первую очередь на «горячую линию»; – у п р е ж д а ю щ и е действия с использованием системы автоматизированной диспетчеризации (CAD²⁶); – административная деятельность, отраженная в CAD. | Единый реестр обращений в полицию (UCFS ²⁷). | <ul style="list-style-type: none"> • обращения граждан на 100 тыс. населения; • структура обращений граждан (экстренные, неэкстренные, поданные заявления в присутствии сотрудника); • доля отправленных обращений в другие службы; • доля обращений граждан, при последующем реагировании в которых не было выявлено правонарушение; |

²⁵ Речь идет о любом повторном контакте с системой уголовной юстиции — как рецидив, так и нарушение условий надзора, либо probation и т.д. Подробнее о понятиях см.: Alexander Reicker. Re-contact within the Justice System: Integrating Multiple Data Sources through Record Linkage/ JSM2015 — Survey Research Methods Section // <http://www.asasrms.org/Proceedings/y2015/files/234126.pdf>.

²⁶ Computer Aided Dispatch.

²⁷ Uniform Calls for Service.

| Измерение | Данные | Источник данных | Показатели |
|--------------------------------------|--|--|---|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • количество подразделений/полицейских, распределенных по типу обращений (подразделения/полицейские на месте происшествия); • общее время обслуживания по типу обращения и приоритету; • среднее время реагирования на обращения с учетом приоритетных обращений; • повторный контакт с преступником/правонарушителем в уголовных и неуголовных делах; • перенаправление обращений в социальные службы. |
| Скорость реакции на обращения | <ul style="list-style-type: none"> – расположение подразделений общественной безопасности, преимущественно патрульной полиции; – задержка во времени прибытия с учетом внешних факторов. | UCFS: дополнительный функционал (в разработке). | – учет рабочего времени сотрудников, подключенных к системе CAD (показатели их работы по реагированию и противодействию административным/уголовным правонарушениям). |
| Инициативы полиции | <ul style="list-style-type: none"> – программы обеспечения соблюдения правил дорожного движения (безопасность дорожного движения); – инициативы по мобилизации сообщества; – молодежные информационно-просветительские программы; – целенаправленное наблюдение за выявленными «горячими точками» (hotspots)²⁸. | – сбор стандартизованных данных на национальном уровне был опробован в 2016 году при переработке Отчета полицейской администрации (PAS ²⁹) и был признан целесообразным. Источником может быть информация о внутреннем бюджете полицейской службы. | <ul style="list-style-type: none"> – наличие конкретных целевых полицейских программ; – количество человеческих ресурсов, выделенных на конкретные полицейские программы; – объем финансовых ресурсов, выделенных на конкретные полицейские программы. |

²⁸ «Горячие точки» (hotspots) — места с непропорционально высокими количеством и интенсивностью определенных преступлений. Как утверждалось в одном из первых исследований по теме (ссылка в конце сноски), преступность крайне неравномерно распределена по городу — настолько, что 50% звонков в полицию поступают из 3% городских локаций. Через анализ динамики таких «горячих точек» и измерялась эффективность инструментов прогнозирования преступности. Если алгоритм верно определил, что в каком-либо месте возникнет hotspot, или, наоборот, корректно определял безопасные районы, то технология считалась эффективной. См. подробнее: *Lawrence W. Sherman, Patrick R. Gartin, Michael E. Buerger. Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place / Criminology, 27, 27055 (1989) // https://www.researchgate.net/publication/44544257_Hot_spots_of_predatory_crime_routine_activities_and_the_criminology_of_place_Lawrence_W_Sherman_Patrick_R_Gartin_Michael_E_Burger*.

²⁹ Police Administration Survey.

Компонент 3. Ресурсы полиции

Третий компонент системы показателей эффективности включает в себя показатели численности полицейского персонала и расходов, включая данные о численности полиции, национальности, разнообразии полицейского персонала, эксплуатационных расходах, инвестициях в обучение/инновации и профессиональном развитии (Таблица 3).

Эти показатели эффективности в первую очередь представляют собой меры вложений или инвестиций в охрану полиции, которые позволяют анализировать эффективность, с которой полицейские службы используют свои ресурсы, если рассматривать их во взаимосвязи с показателями промежуточных и конечных результатов. Показатели в рамках этого компонента в основном получены из Отчета полицейской администрации (PAS).

Таблица 3. Оценка персонала полиции и операционных расходов

| Измерение | Данные | Источник данных | Показатели |
|---|--|--|---|
| Персонал полиции | <ul style="list-style-type: none"> - численность полиции; - обеспечение кадрами. | <ul style="list-style-type: none"> - Отчет полицейской администрации (PAS); - Единый реестр преступлений (UCR); - Единый реестр обращений в полицию (UCFS). | <ul style="list-style-type: none"> - количество сотрудников полиции на 100 тыс. населения; - доля гражданского персонала и распределение званий; - представленность женщин и видимых меньшинств среди сотрудников полиции; - обращения в полицию, требующие присутствия полиции, на одного сотрудника; - количество зарегистрированных преступлений на одного офицера полиции. |
| Здоровье и мотивация персонала полиции | <ul style="list-style-type: none"> - ротация (соотношение найма и увольнения); - персонал в отпуске по различным причинам. | <ul style="list-style-type: none"> - Отчет полицейской администрации (PAS). | <ul style="list-style-type: none"> - количество увольняющихся офицеров со стажем работы менее 10 лет; - количество уволенных офицеров по причинам, не связанным с выходом на пенсию; - доля офицеров, имеющих право на пенсию; - количество персонала в длительном отпуске (медицинский, образовательный и др.). |
| Тренинги и профессиональное развитие | <ul style="list-style-type: none"> - часы, отведенные на профессиональную подготовку; - расходы на профессиональную подготовку; - доля привлечения информационных технологий в процесс профессиональной подготовки. | <ul style="list-style-type: none"> - Отчет полицейской администрации (PAS). | <ul style="list-style-type: none"> - количество часов обучения на одного сотрудника полиции; - доля расходов на профессиональную подготовку в общем бюджете полиции; - инвестиции в технологические ресурсы (информационные технологии). |

| Измерение | Данные | Источник данных | Показатели |
|-----------------------------|--|--|---|
| Операционные расходы | <ul style="list-style-type: none"> – заработная плата и поощрения; – оплата сверхурочной работы; – прочие операционные расходы. | – Отчет полицейской администрации (PAS). | <ul style="list-style-type: none"> – операционные расходы по отношению к показателям результатов полицейской деятельности; – доля сверхурочных в общей заработной плате/расходах на оплату полицейской деятельности; – средняя заработная плата в полицейских службах сопоставимого размера. |

Компонент 4. Доверие к полиции

Четвертый компонент включает оценку полиции населением — доверие и восприятие канадцами полиции, а также меры общественного участия, легитимности и степени, в которой полицейские службы рассматриваются как отвечающие потребностям сообществ, которые они защищают (Таблица 4).

В настоящее время Общее социальное исследование (GSS) по виктимизации является единственным источником национальных данных о восприятии общественностью деятельности полиции в Канаде; однако это обследование проводится только раз в пять лет и данные доступны не для всех географических уровней. Хотя многие полицейские службы проводят свои собственные опросы «общественной удовлетворенности», они, как правило, не стандартизированы и не имеют сопоставимости и достоверности³⁰. Тем не менее новые методики региональных опросов уже разработаны и на данном этапе апробируются, их цель — дать более детализированную картину доверия граждан на местах с большей частотой, хотя и менее глубокими тенденциями.

Разработанный инструмент исследования также рекомендует полиции включать набор проверенных «прогнозирующих» вопросов, которые измеряют личный контакт с полицией, удовлетворенность этим контактом, восприятие преступности и виктимизацию, а также краткий набор демографических показателей. Включение этих показателей будет важно, чтобы помочь полицейским службам интерпретировать свои результаты.

Инструмент опроса включает следующие показатели.

1. Когда вы думаете о [ВСТАВЬТЕ ПОЛИЦЕЙСКУЮ СЛУЖБУ], в какой степени вы согласны или не согласны с каждым из следующих утверждений? (Категории ответов: *категорически не согласен; не согласен; ни согласен, ни не согласен; согласен; полностью согласен.*)

- 1.1. Полиция принимает решения на основании фактов.
- 1.2. Полиция уважительно относится к людям.
- 1.3. Полиция предоставляет всем гражданам услуги одинакового качества.
- 1.4. Полиция занимается тем, что важно для людей в этом сообществе.
- 1.5. Я считаю своим моральным долгом подчиняться приказам полиции.

³⁰ Maslov A. 2016. Measuring the Performance of the Police: The Perspective of the Public. Public Safety Canada. Ottawa, Ontario.

1.6. В общем, я поддерживаю то, как обычно действует полиция.

1.7. Я бы помог полиции, если бы меня попросили.

2. Как часто вы утверждаете, что полиция в вашем районе превышает свои полномочия? (Категории ответов: *никогда/почти никогда; редко; иногда; большую часть времени; всегда/почти всегда.*)

3. В целом, в какой степени вы согласны с тем, что [ВСТАВЬТЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ УСЛУГИ] действуют в следующих случаях: (категории ответов: *категорически не согласен; не согласен; ни согласен, ни не согласен; согласен; полностью согласен.*)

3.1. Раскрытие преступлений, связанных с насилием?

3.2. Быстро реагирует на призывы о помощи?

4. Принимая все во внимание, как вы думаете, насколько хорошо работает полиция в этой области? (Категории ответов: *очень плохо; плохо; средне; хорошо; отлично.*)

5. Принимая все во внимание, как вы думаете, насколько хорошо работает полиция в этой стране? (Категории ответов: *очень плохо; плохо; средне; хорошо; отлично.*)

Таблица 4. Меры доверия канадцев к полиции и их восприятие легитимности полиции

| Измерение | Данные | Источник данных | Показатели |
|---|--|--|--|
| Доверие к полиции | <ul style="list-style-type: none">– Общее социальное исследование (GSS) в части доверия граждан к системе юстиции;– Общее социальное исследование (GSS) в части отношения граждан к ее результативности в реагировании на их обращения;– Оценка восприятия безопасности граждан (PSC³¹) в части полицейской деятельности. | <ul style="list-style-type: none">– Общее социальное исследование (GSS);– Оценка восприятия безопасности (PSC). | <ul style="list-style-type: none">– восприятие канадцами работы полиции;– обеспечение безопасности граждан;– обеспечение соблюдения законов;– оперативность реагирования полиции на обращения граждан;– предоставление обществу информации о способах предотвращения преступности;– справедливость отношения полиции к людям;– доступность полицейских услуг;– восприятие уязвимыми группами населения деятельности полиции³². |
| Охват аудитории информационными средствами | <ul style="list-style-type: none">– охват населения в социальных сетях. | <ul style="list-style-type: none">– в разработке. | <ul style="list-style-type: none">– общее количество просмотров веб-сайта полицейской службы; |

³¹ Public Safety Canada.

³² Marginalized populations' perceptions of police performance.

| Измерение | Данные | Источник данных | Показатели |
|-------------------------------------|---|-----------------|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> – полицейская служба Facebook: общее количество просмотров страниц; – подписчики в Twitter полицейской службы. |
| Применение силы и полномочий | <ul style="list-style-type: none"> – законное применение силы и полицейских мер воздействия; – установленные нарушения закона со стороны полицейских. | – в разработке. | <ul style="list-style-type: none"> – повседневное применение силы и полицейских мер воздействия; – остановки полицией, уличные проверки, личные осмотры; – применение физической силы/оружия; – количество проверок по жалобам на неправомерные действия полиции; – количество жалоб граждан; – обоснованность или необоснованность жалоб граждан. |

2.4. Опыт Украины

Реформа полиции 2014–2017 годов, произошедшая впоследствии Революции Достоинства (Гідності) (2013–2014), существенно повлияла на подход к оценке работы полиции, хотя больше на нормативном уровне, чем правоприменительном. Фактически за последние несколько лет украинская полиция предприняла попытку перехода от классической для постсоветского пространства оценки, основанной на динамике показателей квартальной отчетности (в первую очередь раскрываемости преступлений), к новой системе оценки по внешним признакам — доверию граждан, заимствованной из опыта Великобритании и Соединенных Штатов.

Предыстория

Украина унаследовала классическую для СССР систему оценки работы полиции с акцентом на уголовный блок, а именно на положительную динамику раскрываемости преступлений (по сути — соотношение зарегистрированных и направленных в суд преступлений с учетом закрытых на досудебном следствии). Эта система получила в науке название «АППГ+1»³³ — оценка за аналогичным периодом прошлого года + 1, где измеряются показатели на конец отчетного (квартального) периода. Плюс один означает, что динамика показателей по каждому из направлений по сравнению с их уровнем в аналогичном периоде прошлого года, положительная или отрицательная, составляет основу для выводов об эффективности деятельности и разъясняет аббревиатуру названия. По одним показателям системой ожидается положительная, по другим — отрицательная или нулевая динамика, в зависимости от того, о каких показателях идет речь.

³³ Бердышева Е. С. «Палка о двух концах»: система оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов АППГ+1 в восприятии сотрудников / Южно-российский журнал социальных наук. 2013. № 1. — С. 130.

Система АППГ+1 призвана измерять эффективность деятельности полиции на разных уровнях: на уровне отдельного сотрудника, далее на уровне отдела, отделения и т.д. Движение между макро- и микроуровнями осуществляется посредством коррекции плана работ на численность подразделения. Данные статистической отчетности составляют основу для поощрения или наказания сотрудников полиции.

Последствие такой системы имеет негативный характер — осуществляется постоянная погоня за показателями раскрываемости преступлений, которая латентно поощрялась значительной толерантностью не только со стороны милицейских руководителей, органов прокурорского надзора и большинства судей³⁴. К тому же в случае, если эти показатели необходимо было искусственным путем наработать, то страдали конкретные люди, частично или полностью невинные в преступлениях, за которые их осуждали. Речь идет о психологическом насилии, других незаконных методах ведения следствия и вплоть до применения физического насилия с целью получения информации признательного характера, то есть пыток.

В такой системе цель руководителя — это не борьба с преступностью, а борьба со статистикой, подгонка системы оценки под нужные показатели. Иными словами — проценты раскрытия преступлений во многих органах внутренних дел превратились в самоцель, для достижения которой стали применяться любые средства. В итоге отражение нереального состояния преступности не позволяет определить объем работы системы МВД, принимать обоснованные государственные решения, направленные на совершенствование борьбы с преступностью. Эта проблема обусловлена системой стимулов и показателей и основывается на принципе отсутствия ошибок органов досудебного следствия и прокурора при применении уголовно-правовых норм во время досудебного расследования³⁵.

До реформы полиции после Революции Достоинства (2013–2014) последним нормативным актом, регулирующим оценку работы полиции, был приказ МВД Украины от 02.04.2013 № 334 «О дальнейшем совершенствовании аналитического обеспечения деятельности подразделений органов внутренних дел» (утрата силы — 13.11.2015)³⁶.

Данный приказ насчитывает 86 показателей. Основными направлениями деятельности ОВД, подлежащими оценке, являются:

- рассмотрение заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях и других событиях;
- досудебное следствие;
- выявление уголовных правонарушений (точнее — количество уголовных правонарушений, по которым уголовные производства переданы прокурору для обращения в суд по «отчетным» статьям Уголовного кодекса);
- розыскная работа;
- противодействие организованной преступности и коррупции;
- выявление уголовных правонарушений против собственности в сфере хозяйственной и служебной деятельности;

³⁴ *Кашук А.* Довічно без прав оскарження // Газета «Закон і Бізнес», В„-30 (1172) 26.07–01.08.2014. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://zib.com.ua/ua/94313-noviy_kpk_obmezshiv_pereglyad_sprav_za_novoviyavlenimi_obstav.html.

³⁵ Розробка критеріїв ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні та запропонування шляхів її підвищення / Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр. // редкол.: В. І. Борисов та ін. — Х.: Право, 2010. — Вип. 20. — С. 9.

³⁶ Наказ МВС України від 2 квітня 2013 року № 334 «Про подальше вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності підрозділів органів внутрішніх справ» [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS455.html.

- противодействие уголовным правонарушениям в сфере обращения наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров;
- борьба с киберпреступностью;
- профилактика правонарушений, охрана общественного порядка и безопасности граждан (например, количество детей, совершивших уголовные правонарушения при нахождении на учете);
- обеспечение безопасности дорожного движения (количество ДТП и тяжесть последствий).

Внедрение новой системы

После Революции Достоинства (2013–2014) одним из приоритетов новой власти стало реформирование правоохранительной системы. В Коалиционном соглашении депутатских фракций «Европейская Украина» от 27.11.2014 указывалось, что необходимо создать новую систему аттестации (оценки) полиции в соответствии с международными стандартами в этой сфере³⁷.

В 2015 году на законодательном уровне был закреплен ориентир относительно новой системы оценки эффективности работы полиции. Так, согласно ч. 3 ст. 11 Закона Украины «О Национальной полиции»³⁸, **уровень доверия населения является основным критерием оценки эффективности деятельности органов и подразделений полиции**. При этом в ч. 4 ст. 11 закона указывается, что оценка уровня доверия проводится независимыми социологическими службами в порядке, определенном Кабинетом Министров Украины (Правительством).

Согласно внутриведомственному плану³⁹, по состоянию на июль 2016 года должен был быть подготовлен проект постановления Правительства «Об утверждении Порядка проведения оценки уровня доверия населения к Национальной полиции Украины». А до конца 2016 года:

- разработаны соответствующие нормативно-правовые акты МВД и Национальной полиции по реализации указанного постановления;
- разработаны анкеты внутреннего опроса;
- определен порядок проведения внутреннего опроса;
- разработаны индикаторы определения эффективности работы органов и подразделений Национальной полиции по приоритетным направлениям деятельности.

Однако ничего из вышеперечисленного не было сделано до 2018 года, о чем речь пойдет ниже.

Таким образом, были заложены основания для внедрения новой системы оценки общего характера (внешней оценки) всего органа полиции. В то же время никакого другого инструмента для следственных и оперативных подразделений не было предложено, и они продолжали пользоваться старой системой АППГ+1.

В 2015 году новый министр внутренних дел А. Аваков заявил⁴⁰, что пришло время для новой системы оценки полиции: «...теперь мы все перегружаем. Полиция! Долой архаизмы

³⁷ Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». Верховна Рада України Восьмого скликання. — С. 19. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15#Text>.

³⁸ Закон України «Про Національну поліцію» № 580-VIII [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#top>.

³⁹ Информация приводится в соответствии с «Информацией об отдельных вопросах деятельности МВД Украины» (приложение к письму МВД от 27.07.2016 № 1) международному партнеру проекта International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP).

⁴⁰ Аваков А. Їх було 86. А зараз їх нема. Блоги. Українська правда. 13.11.2015 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/5646243f84b13/>.

постсоветской милицейской системы!», и что целью является внедрение «европейской модели оценки полиции». Оценка эффективности деятельности работников Национальной полиции будет осуществляться по четырем направлениям:

- 1) результаты внешнего опроса;
- 2) оценка бизнес-средой эффективности полицейской деятельности;
- 3) результаты внутреннего опроса;
- 4) результаты выполнения приоритетных задач.

Впоследствии эти компоненты детализированы в концепции главы Национальной полиции Х. Деканоидзе «100 дней качества Национальной полиции Украины» (2016)⁴¹.

В конце 2017 года уже новый глава Национальной полиции С. Князев заявил, что фактически все же раскрытие преступлений является главным показателем в оценке работы полиции, несмотря на то, что предыдущее руководство полиции уверяло общество, что от этого «советского рудимента» давно отошли и теперь полиция оценивается по уровню доверия граждан к ней. Почти дословно: «...мы отошли от показателей «совершенно» и «раскрыто». И, как наши европейские коллеги, будем оценивать полицию по количеству направленных в суд дел по сравнению с прошлым периодом. Если динамика положительная — хорошо, негативная — плохо. Мы переходим на такие рамки контроля».

Тут необходимо сделать отступление для обоснования тезиса о том, что это равносильно обмену «шила на мыло», как говорится в известной пословице.

Чем же отличаются понятия «раскрытие» и «количество направленных дел в суд»? На сегодняшний день — как в деятельности прокуратуры, так и полиции — ничем. Дело в том, что в криминалистике под «раскрытием» понимают установление лица, совершившего преступление. То есть преступление считается раскрытым еще до сообщения лицу о подозрении. В этот момент только начинается формирование доказательной базы, и есть основания считать, что лицо совершило преступление, а его участие необходимо в следственных действиях с целью сбора и фиксации доказательств.

Это понятие не используется в украинском законодательстве с 2010–2012 годов, когда был отменен последний ведомственный приказ с такой терминологией и произошел переход на «прокурорскую» систему учета преступлений (окончательно — с вступлением в силу Уголовного процессуального кодекса 2012 года). С того времени учитываются направленные прокурором в суд обвинительные акты, которые подготовлены следователем и являются результатом его совместной работы с оперативным работником. Поэтому в словах главы Национальной полиции «мы отказываемся от показателей раскрытия в пользу динамики направленных в суд дел» в наличии тавтология, с учетом реалий действующего законодательства⁴².

В конце концов, в 2018 году во исполнение положения ч. 3 ст. 11 Закона Украины «О Национальной полиции» было принято Постановление № 58, которым утвержден Порядок проведения оценки уровня доверия населения к Национальной полиции.

⁴¹ См. анализ: *Кравивин Е.* Концепція «100 днів якості Національної поліції»: невиконані обіцянки? УМДПЛ, 29.12.2016 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://umdpl.info/police-experts.info/2016/12/29/kontsepsiya-100-dniv-yakosti-natsionalnoji-politsiji/>.

⁴² *Кравивин Е.* Советские показатели или уровень доверия населения? // Зеркало Недели. Выпуск № 4, 3 февраля — 9 февраля 2018 года [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://zn.ua/internal/sovetskie-pokazateli-ili-uroven-doveriya-naseleniya-274127_.html.

Согласно этому Порядку основными задачами проведения оценки является получение:

- информации об оценке населением качества выполнения органами и подразделениями Национальной полиции возложенных на них задач и функций;
- информации о соответствии работы органов и подразделений Национальной полиции ожиданиям населения;
- информации о тенденциях изменения уровня доверия населения к Национальной полиции и факторов, что на них влияют.

Индикаторы, по которым осуществляется проведение оценки, определяются МВД, а объектами оценки являются:

- 1) уровень удовлетворения потребности населения в полицейских услугах;
- 2) процессы, происходящие в системе Национальной полиции, характеристики и результаты ее деятельности.

Оценка проводится независимой социологической службой на основании заключенного договора с Национальной полицией в порядке публичных (государственных) закупок. То есть объявляется тендер, в котором могут принять участие любые социологические службы, которые работают в этой сфере, и претендовать на проведение такого исследования для полиции.

Периодичность оценки на общегосударственном уровне — не реже одного раза в год; на территориальном уровне — в случае необходимости.

В свою очередь, независимые социологические службы значительно ограничены в методологии исследования, так как Национальная полиция определяет:

- вопросы, по которым проводится исследование уровня доверия;
- сроки проведения оценки;
- по результатам тендера независимую социологическую службу, которая будет проводить оценку;
- степень репрезентативности социальных групп населения.

Фактически с уже заданным вектором исследования социологическая служба готовит лишь опросник, проводит опросы и в итоге обобщает и анализирует результаты исследования. Впоследствии дает Национальной полиции итоговую аналитическую информацию о результатах проведения оценки.

Что касается обнародования отчета о результатах проведения оценки, то это обязанность МВД и Национальной полиции — нормативный акт прямо предусматривает публикацию результатов исследования на официальных веб-сайтах МВД, Национальной полиции.

Что касается последующего использования в работе, то в Порядке лишь упомянуто, что Национальная полиция учитывает результаты проведения оценки в своей деятельности. Фактически ответ на вопрос — как превратить данные о доверии населения в конкретные управленческие решения — полностью остается на плечах Национальной полиции.

Как следствие, неудивительно, что на практике два проведенных опроса (в 2019 и 2020 годах различными службами) так и остались формальностью для Национальной полиции и каких-либо структурных, кадровых либо других изменений за этим не последовало.

Более того, сами отчеты не были обнародованы Национальной полицией. В 2019 году Центр стратегического развития территорий самостоятельно опубликовал свой отчет, а в 2020-м — «Форсервис ЮА Сейлз» не публиковали отчет вовсе. Сама же Национальная полиция лишь отчиталась в медиа об общих цифрах доверия: в 2019 году — 48%⁴³; в 2020 году — 40,8%⁴⁴.

Причем сопоставить эти цифры невозможно, поскольку в исследованиях разная методология, разные критерии оценки, по которым невозможно отследить динамику, и в конечном итоге руководство на микроуровне не может делать выводы и принимать конкретные управленческие решения. Поэтому согласимся с выводом Д. Кобзина, что самое главное последствие такой практической реализации идеи с оценением полиции по уровню доверия к ней граждан — это «снижение внутреннего доверия в полиции. Руководители, серьезно воспринявшие новую систему оценки деятельности и в течение года работавшие над тем, чтобы заслужить доверие граждан, теперь понимают, что руководство этого не оценит, и они тщетно старались. Такие данные более близки к лотерее, чем к истинному положению дел. Лучшую стратегию демотивации придумать сложно — если мы, конечно, стремимся сделать так, чтобы агенты изменений внутри системы утратили веру в возможность реформ, а опрос как средство оценки деятельности был дискредитирован»⁴⁵.

Вывод

В итоге в Украине существуют элементы внешней оценки полиции, в первую очередь оценивание уровня доверия граждан. В то же время оно проводится закрыто, данные невозможно превратить в конкретные управленческие решения, а общество никак не стало больше расположено к работе полиции в силу недостаточной коммуникации со стороны Национальной полиции и МВД.

В то же время предпринимаются попытки внедрения внутренней оценки — стандартизирование полицейской деятельности — для последующей оценки индивидуальной эффективности в соответствии с установленными KPI для следователя и прокурора.

Что касается следственных и оперативных подразделений, то они и дальше неформально руководствуются показателями раскрываемости преступлений, производят манипуляции с уголовной статистикой и в целом зависимо от прокурорской системы оценки, так как цели и задачи у них одинаковые. Однако следует понимать, что эта система работала 40 лет и по инерции будет работать еще значительное время, а также то, что формализованный показатель (оценка по количеству), автоматически превращающийся в конкретное управленческое решение (продвижение по службе, дисциплинарная ответственность и т.п.), является единственной понятной для полицейских руководителей системой оценки, воспроизводящейся независимо от происходящих в стране реформ. Именно поэтому вопросы «сколько», «а почему так мало» постоянно звучат на полицейских совещаниях до сих пор.

⁴³ В 2019 году в тендере победил Центр стратегического развития территорий. См. подробнее: Довіра населення до Національної поліції України. Результати опитування громадської думки (НАЦІОНАЛЬНИЙ ЗВІТ). За заг. редакцією А. В. Орлова. — Київ, Центр стратегічного розвитку територій (ЦСРТ). — 2019–89 с. [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://issuu.com/o.273/docs/report_national_police_20192.

⁴⁴ В 2020 году в тендере победила компания ТОВ «Форсервис ЮА Сейлз». См. подробнее: *Клименко І.* Оцінка роботи Нацполіції в 2020 році: результати соціологічного дослідження / Інтерфакс-Україна, 18.03.2021 р. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/731177.html>.

⁴⁵ *Кобзін Д.* Ця «довіра» до поліції зламалась. Несить іншу // Українська правда. 18.02.2020 р. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/02/18/7240864/>.

3. СУЩЕСТВУЮЩАЯ СИСТЕМА ОЦЕНКИ ПОЛИЦИИ КАЗАХСТАНА

3.1. Программные документы по системе оценки полиции

Модернизация правоохранительных органов неизбежно приводит к изменению подходов к критериям оценки их эффективности. Как высказывалась Г. Джунусбекова, «система оценки — это ключевой инструмент совершенствования государственной службы»⁴⁶.

В Республике Казахстан с началом проведения комплексных политических и социально-экономических преобразований стала очевидной необходимость научно обоснованной и методически грамотной оценки эффективности деятельности тех или иных государственных органов. Ведь эффективность деятельности определяется в том числе согласованностью, своевременной коррекцией совместных действий в контексте решения новых государственных задач и т.д. Полиция не исключение.

24 августа 2009 года Указом Президента РК № 858 была утверждена **Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года**⁴⁷. Раздел 3 этого документа содержал основные направления развития правоохранительной системы, которые являются предметом данной оценки.

В Концепции констатируется, что за годы независимости Казахстана сложилась и в целом эффективно функционирует правоохранительная система, отвечающая потребностям демократического и правового государства. При этом необходимо совершить ряд действий для дальнейшего развития и совершенствования. Ниже путем комментирования предложенных мероприятий предлагается краткий анализ реализации соответствующей Концепции.

В частности, п. 10 Концепции предусматривал, что в целях обеспечения эффективной деятельности правоохранительных органов необходимо определить четкие критерии оценки их деятельности, при этом не только по количественным показателям, но и по качественным параметрам оценки. Главным показателем деятельности правоохранительных органов должен стать уровень доверия к ним граждан.

Для реализации данного направления правовой политики **Президентом Республики Казахстан 17 августа 2010 года был подписан Указ «О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан»**⁴⁸, где в числе других задач предусмотрено «совершенствование системы отчетности и оценки деятельности правоохранительных органов, с приоритетом вопросов

⁴⁶ Джунусбекова Г. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан // *Viesoj i politika ir administra vimas*. 2015, Т. 14, Nr. 2, p. 257.

⁴⁷ О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_.

⁴⁸ О мерах по повышению эффективности правоохранительной деятельности и судебной системы в Республике Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 17 августа 2010 года № 1039 [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100001039_.

профилактики преступности, защиты конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства, доверия со стороны населения, с определением механизмов внешней оценки, даваемой представительными органами и общественностью, с введением рейтинговой оценки уровня коррупции в правоохранительных органах».

В 2011 году был принят **Закон Республики Казахстан «О правоохранительной службе»⁴⁹**, согласно ст. 46–2 которого для определения эффективности и качества работы сотрудников проводится ежегодная оценка их деятельности. Результаты такой оценки являются основанием для принятия решений по премированию, поощрению, обучению, карьерному росту, ротации, а также установления дифференцированной оплаты труда.

Данная оценка имеет *функциональный (индивидуальный)* характер, так как отнесена в главу 5 Закона — назначение на должность, перемещение и выдвижение по службе в правоохранительных органах, ее цель — это карьерный рост, вопрос премирования и т.д. Безусловно, она должна существовать и функционировать так, как это предусмотрено в Законе. Но для целей этой публикации важнее рассмотреть *общую оценку* полиции как правоохранительного органа.

Согласно **комплексному плану профилактики нарушений в Республике Казахстан на 2017–2019 годы⁵⁰**, разработано несколько проектов постановлений об измерении уровня доверия граждан к правоохранительной системе и внедрении ее как центрального показателя эффективности работы.

В своем **Послании Президент Республики Казахстан от 06 октября 2018 года** отметил, что «...Нужны глубокие и качественные преобразования в работе правоохранительных органов. Следует внедрить новые современные форматы работы с населением, кардинально изменить критерии оценки полиции. Нужно перевести работу полиции на сервисную модель. В сознании граждан должно укрепиться, что полицейский не карает, а помогает в трудной ситуации»⁵¹.

Согласно Разделу VI. «Внедрение новых критериев оценки» **Дорожной карты по модернизации органов внутренних дел РК на 2019–2021 годы⁵²**, утвержденной Постановлением Правительства РК от 27 декабря 2018 года № 897, ежегодно проводится выборочное исследование «Уровня доверия населения к правоохранительным органам» со стороны МНЭ, МВД, ГП.

Такая оценка происходит с привлечением волонтеров в форме социологического исследования по изучению общественного мнения о вопросах безопасности граждан и доверия населения к полиции, а также готовности участвовать в обеспечении правопорядка.

⁴⁹ О правоохранительной службе. Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380/z110380.htm>.

⁵⁰ Комплексный план профилактики правонарушений в Республике Казахстан на 2017–2019 годы / Аппарат Акимата Полтавского сельского округа Акжайынского района Северо-Казахстанской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://poltavka.gov.kz/index.php/ru/profilaktika-pravonarushenij/134-kompleksnyj-plan-profilaktiki-pravonarushenij-v-respublike-kazahstan-na-2017-2019-gody>.

⁵¹ Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана. 5 октября 2018 года. Официальный сайт Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-5-oktyabrya-2018-g.

⁵² Об утверждении Дорожной карты по модернизации органов внутренних дел Республики Казахстан на 2019–2021 годы. Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 декабря 2018 года № 897 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000897>.

В ходе опроса 2020 года использовались анкеты, которые включали 29 вопросов. В их число по принципам стран ОЭСР наряду с вопросами об уровне доверия граждан к полиции были включены такие вопросы, как:

- Насколько безопасно вы чувствуете себя в районе проживания?
- Есть ли у вас опасения за безопасность ваших близких/родных, когда они находятся вне дома?
- Какие преступные проявления беспокоят вас в наибольшей степени в районе вашего проживания?
- Готовы ли вы участвовать в мероприятиях по обеспечению общественной безопасности?
- другие⁵³.

По результатам опросов полностью доверяют полиции 33,8% респондентов, готовы оказать содействие полиции 41,4%. Безопасно в районе проживания чувствуют себя 43,5% респондентов. 30,8% респондентов отметили, что имеют опасения за близких и родных, когда они находятся вне дома, 13,8% — таких опасений не имеют.

3.2. Нормативное измерение существующей системы оценки полиции как правоохранительного органа

Министром внутренних дел Республики Казахстан 4 июня 2019 года подписан **приказ № 515 «Об утверждении системы критериев оценки деятельности полиции»**⁵⁴. Система критериев, определяемая в данном приказе, состоит из ведомственной оценки, включающей количественные критерии, основанные на сведениях правовой статистики, и качественные критерии, основанные на результатах общегосударственного статистического наблюдения Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан.

А именно согласно этому приказу *количественные критерии* оценки следующие:

- 1) состояние преступности;
- 2) количество убийств;
- 3) раскрываемость убийств, а также других тяжких и особо тяжких преступлений;
- 4) количество уголовных правонарушений, совершенных на улицах и иных общественных местах;
- 5) криминологическая характеристика лиц, совершивших уголовные правонарушения;
- 6) состояние дорожной безопасности.

⁵³ Доверяют ли казахстанцы полиции — исследование Министерства внутренних дел Республики Казахстан [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://mk-kz.kz/social/2020/10/05/doverayayut-li-kazakhstancy-policii-issledovanie-mvd-rk.html>.

⁵⁴ Об утверждении системы критериев оценки деятельности полиции. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 04 июня 2019 года № 515 [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33512767&pos=4;-106#pos=4;-106.

В то же время под *качественными критериями* необходимо учитывать:

- 1) состояние личной, имущественной и общественной безопасности;
- 2) оценку эффективности работы полиции;
- 3) уровень доверия населения.

При этом, как замечает Р. З. Байдильдина, методики оценки деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан как в целом, так и применительно к их конкретным региональным структурам, с опорой на внутриведомственные статистические данные и вневедомственные источники, основанные на изучении общественного мнения, не разрабатывались⁵⁵. Иными словами, казахстанских «аналогов» российским нормативным правовым актам, регламентирующим эти вопросы⁵⁶, пока нет.

Из перечня критериев можно сделать вывод, что они в первую очередь **направлены на оценку работы следственных подразделений полиции, поскольку основным источником информации является динамика показателей движения уголовного производства в уголовной статистике.**

3.3. Система оценки деятельности участковых инспекторов полиции⁵⁷

Впервые в Казахстане критерии оценки деятельности участкового инспектора полиции были утверждены Постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 1996 года № 1598 «О повышении роли участковых инспекторов полиции органов внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности»⁵⁸, которые не отменены до настоящего времени.

Пункт 20 этого постановления гласит: «Главным критерием оценки деятельности участкового инспектора полиции является полнота и качество выполнения возложенных на него задач».

Здесь следует понимать, что **определен только один критерий оценки деятельности**, но не только для участковых инспекторов полиции, но и для их помощников, а также участковых инспекторов полиции, ответственных за деятельность участковых пунктов полиции.

⁵⁵ Байдильдина Р. З. Организационно-правовой механизм взаимодействия службы пробации Министерства внутренних дел Республики Казахстан с иными правоохранительными органами и органами исполнительной власти общей компетенции регионального и районного уровней. Дисс. на соиск. учен. степ. к. ю. н. / Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, М.: 2021. — С. 193.

⁵⁶ См.: Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 31 декабря 2013 года № 1040; Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 01 декабря 2016 года № 777. Доступ из ИПС НПА Российской Федерации «КонсультантПлюс».

⁵⁷ В этом и частично последующих подразделах выражаем благодарность за системное изложение материала Галиханову М. М. См.: Галиханов М. М. Основные направления совершенствования критериев оценки деятельности административной полиции. Дисс. на соиск. степ. магистра. / Министерство внутренних дел РК. Костанайская академия имени Шракбека Кабылбаева. — Костанай, 2020. — 121 с.

⁵⁸ О повышении роли участковых инспекторов полиции органов внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 1996 года № 1598 [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P960001598_.

Далее, определены показатели в форме результатов деятельности участкового инспектора полиции, которые оцениваются по их личному вкладу в:

- 1) обеспечение полноты выявления подлежащих учету лиц;
- 2) осуществление профилактического воздействия в отношении лиц, состоящих на профилактическом учете;
- 3) предупреждение, пресечение, выявление и раскрытие преступлений и административных правонарушений;
- 4) своевременное и качественное рассмотрение обращений граждан;
- 5) соблюдение высокого уровня служебной дисциплины и состояния законности.

В 2010 году была предпринята попытка проводить оценку деятельности участкового инспектора полиции, учитывая мнение населения, проживающего на административном участке. Такой механизм впервые был закреплен приказом МВД РК от 31 декабря 2010 года № 538 «Об утверждении Правил назначения участковых инспекторов полиции с учетом мнения населения административного участка» (утратил силу)⁵⁹.

Целью введения процедуры назначения на должность участкового инспектора полиции органа внутренних дел с учетом мнения населения административного участка является:

- 1) построение и развитие партнерских отношений между полицией и населением в процессе разработки и реализации мер по обеспечению общественной безопасности;
- 2) повышение ответственности участковых инспекторов полиции перед гражданами;
- 3) рост доверия населения к деятельности органов внутренних дел.

Но этими Правилами не был предусмотрен случай, если бы население не было согласено с назначением УИП на административный участок, давая отрицательную оценку его деятельности. В 2014 году этот нормативный акт был отменен (утратил силу), а вместо него приняты другие Правила⁶⁰ о проведении отчета перед населением, они предусматривали иные цели, не учитывая мнение населения.

С 1 января 2003 года вступило в силу Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 мая 2001 года № 710 «О дополнительных мерах по укреплению общественного порядка и повышению роли участковых инспекторов полиции органов внутренних дел»⁶¹, которое закрепило правовую основу формирования штатной численности помощников УИП, но не предусмотрело критерии оценки их деятельности.

Что касается *участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних*, то их деятельность регулируется приказом МВД РК № 1098 от 29 декабря 2015 года «Об утверждении

⁵⁹ Об утверждении Правил назначения участковых инспекторов полиции с учетом мнения населения административного участка. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 31 декабря 2010 года № 538. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан от 9 февраля 2011 года № 6770. Утратил силу приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 17 июля 2014 года № 438 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1000006770/info>.

⁶⁰ Об утверждении Правил назначения участковых инспекторов полиции. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 17 июля 2014 года № 438. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 19 августа 2014 года № 9696 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1400009696>.

⁶¹ О дополнительных мерах по укреплению общественного порядка и повышению роли участковых инспекторов полиции органов внутренних дел. Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 мая 2001 года № 701 [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/P010000701_.

Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних ОВД»⁶².

В этом приказе не определены четкие критерии оценки деятельности сотрудников ювенальной полиции. Но итоги работы подразделений по делам несовершеннолетних (далее — ПДН) ежемесячно рассматриваются начальником (старшим инспектором) ПДН, ежеквартально — начальником МПС, ОВД на транспорте или их заместителями. Начальник МПС, ОВД на транспорте или их заместители не реже одного раза в квартал проводят проверку организации работы ПДН, с осуществлением записи в журнале учета результатов проверки работы подразделения по делам несовершеннолетних.

Анализ предписанных приказом МВД РК № 1098 мероприятий, которые должны содержаться в планах сотрудников ПДН, помогает определить, по каким количественным и качественным показателям руководители ГОРЛОП оценивают работу УИП ПДН:

- 1) состоянию оперативной обстановки среди несовершеннолетних как на административном участке, так и в образовательных учреждениях;
- 2) исполнению мероприятий, запланированных государственными, региональными программами, планами, указаниями, решениями Коллегий МВД РК по вопросам профилактики правонарушений среди несовершеннолетних;
- 3) количеству выявленных и пресеченных правонарушений, безнадзорности и беспризорности среди несовершеннолетних;
- 4) количеству выявленных несовершеннолетних с девиантным поведением, родителей или законных представителей несовершеннолетних, не исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, а также отрицательно влияющих на их поведение, а также лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение правонарушений, антиобщественных действий, и принятию мер по привлечению их к ответственности, предусмотренной законами Республики Казахстан;
- 5) качеству проведения индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и их родителями или законными представителями;
- 6) состоянию профилактической работы среди учащихся организаций образования;
- 7) эффективности взаимодействия с государственными органами, негосударственными и общественными организациями, занимающимися воспитанием, обучением, охраной прав, интересов детей, организацией их досуга;
- 8) регулярности ведения журнала учета уголовных правонарушений, совершенных несовершеннолетними и в отношении них, а также происшествий с их участием;
- 9) качеству проведения оперативно-профилактических и иных мероприятий, направленных на профилактику правонарушений среди несовершеннолетних, предупреждение детской безнадзорности и беспризорности;
- 10) качеству подготовки необходимых материалов для рассмотрения на совещаниях ОВД, ДП(Т) и с другими государственными и негосударственными органами и организациями по вопросам профилактики правонарушений среди несовершеннолетних;
- 11) количеству внесенных представлений по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений несовершеннолетними либо совершенных в их отношении;

⁶² Об утверждении Правил организации деятельности участковых инспекторов полиции по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1098. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 29 января 2016 года № 12953 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012953>.

12) постоянному изучению, обобщению и внедрению в практику положительного опыта работы по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних, а также детской безнадзорности и беспризорности.

Служебные проверки проводятся сотрудниками МПС ДП и управлением административной полиции (далее УАП) ДП(Т), при совершении несовершеннолетними бандитизма, убийства, разбоя, умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, изнасилования, а также уголовных правонарушений, совершенных несовершеннолетними, состоящими на учете ОВД. При совершении уголовного правонарушения в отношении несовершеннолетнего, а также суицида, несчастного случая и иных происшествий с их участием составляется справка в произвольной форме.

3.4. Система оценки деятельности других подразделений полиции

Подразделения ОВД по защите женщин от насилия (ПЗЖН)

Приказом Министра внутренних дел РК от 29 декабря 2015 года № 1097 были утверждены Правила по организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по защите женщин от насилия⁶³ (далее — ПЗЖН).

Служба ПЗЖН начала работать с 1999 года, когда в структуре органов внутренних дел, вплоть до районного звена, были созданы эти подразделения, которые выполняли основные функции межведомственного взаимодействия субъектов профилактики бытового насилия с заинтересованными подразделениями ОВД.

Деятельность инспекторов ПЗЖН оценивают сотрудники административной полиции, курирующие деятельность ПЗЖН, по отчету в виде докладной записки, которую представляют ежемесячно. Докладные записки содержат информацию по следующим направлениям деятельности:

- 1) анализ состояния преступности в отношении женщин с изложением причин и условий, способствующих совершению уголовных правонарушений, характеристики лиц, совершивших преступления, и категорий жертв, подвергшихся насилию;
- 2) анализ и обобщение статистических сведений по административным правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений, и принимаемых профилактических мер в отношении лиц, посягающих на права, интересы и свободы женщин;
- 3) анализ фактов суицида женщин с обобщением результатов проверок;
- 4) о взаимодействии с государственными органами, неправительственными организациями и общественными объединениями, обеспечивающими защиту конституционных прав и свобод жертв насилия;
- 5) о принимаемых мерах по устранению причин и условий, способствующих совершению насилия;

⁶³ Об утверждении Правил по организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по защите женщин от насилия. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 1097. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 28 января 2016 года № 12948 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012948>.

- 6) о взаимодействии с кризисными центрами по вопросам оказания помощи жертвам насилия;
- 7) об оказании правовой и психологической помощи населению;
- 8) о работе по исследованию насилия в отношении женщин путем анкетирования;
- 9) о взаимодействии с другими подразделениями ОВД по пресечению насилия в отношении женщин.

В сводной докладной записке каждый из перечисленных подпунктов должен быть представлен отдельным блоком.

В 2021 году Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев сообщил, что в Казахстане ежегодно регистрируют более 2500 преступлений против женщин, назвав это острой социальной проблемой, и на заседании Национального совета общественного доверия поручил МВД восстановить штат спецподразделений по защите женщин и детей от насилия. Он отметил, что в свое время штатная численность этих подразделений была сокращена почти в половину, причем в тех регионах, где наиболее часто регистрируют факты бытового насилия⁶⁴.

Президент также высказался по поводу внедрения в Казахстане Национальных индикаторов оценки соблюдения прав человека со ссылкой на мировую практику, где существуют 14 глобальных индикаторов, разработанных Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека. Именно на их основании произойдет поэтапное внедрение Национальных индикаторов оценки соблюдения прав человека. Таким образом, критерии оценки ПЗЖН будут расширены и уточнены.

Патрульная полиция

Правовые основания оценки деятельности патрульной полиции закреплены в параграфе 7 приказа МВД РК № 10 от 28 января 2016 года «Об утверждении Инструкции по обеспечению охраны общественного порядка и дорожной безопасности сотрудниками органов внутренних дел Республики Казахстан»⁶⁵.

Учет результатов работы патрульно-постовых нарядов ведется в целях определения фактического состояния общественного порядка, дорожной безопасности и борьбы с преступностью на обслуживаемой территории, соответствия расстановки сил и средств, а также выполнения поставленных задач.

Результаты работы патрульных нарядов, участвующих в охране общественного порядка и дорожной безопасности, учитываются руководителями МПС, ГОРЛОП и командирами строевых подразделений полиции ежедневно при подведении итогов за сутки. Учет работы ППН отражается в постовой ведомости и лицевом счете по следующей форме.

⁶⁴ Выступление главы государства Касым-Жомарта Токаева на V заседании Национального совета общественного доверия (25 февраля 2021 года) / Официальный сайт Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-na-v-zasedanii-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya..

⁶⁵ Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 28 января 2016 года № 10 ДСП «Об утверждении Инструкции по обеспечению охраны общественного порядка и дорожной безопасности сотрудниками органов внутренних дел Республики Казахстан» имеет гриф «Для служебного пользования». В открытых базах данных не приводится.

Таблица 5. Лицевой счет сотрудника патрульной полиции

Лицевой счет сотрудника

звание, Ф.И.О. (при его наличии)

год _____

| № п/п | Наименование | Месяц | Квартал | Полугодие |
|-------|--|-------|---------|-----------|
| 1. | Количество отработанных постосмен | | | |
| 2. | Отработано часов сверх рабочего времени/ предоставлено отгулов | | | |
| 3. | Задержано лиц по подозрению в совершении преступлений | | | |
| 4. | Задержано лиц за совершение административных правонарушений | | | |
| 5. | Совершено преступлений в зоне маршрута (поста) патрулирования | | | |
| 6. | Получено поощрений | | | |
| 6.1. | В том числе: благодарностей от граждан | | | |
| 7. | Наличие замечаний по службе | | | |
| 8. | Допущено нарушений дисциплины | | | |
| 9. | Оценка работы непосредственным начальником (командиром) (удовлетворительно, неудовлетворительно) | | | |

Примечание: лицевой счет заполняется с использованием данных, содержащихся в постовых ведомостях, рапортах о доставлении в ОВД правонарушителей, в книге учета лиц, доставленных в отдел внутренних дел.

Таким образом, учитываются как количественные показатели (рабочее время, количество преступлений на территории, количество задержанных и т.д.), так и качественные показатели — оценка работы непосредственным руководителем.

Результаты работы ежеквартально рассматриваются на оперативных совещаниях при руководстве ДП(Т), МПС и горрайлиноорганах. По каждому нераскрытому «по горячим следам» (не пресеченному) уголовному правонарушению, влияющему на общественный порядок, совершенному во время работы патрульного наряда в местах несения им службы, а также факту дорожно-транспортного происшествия со смертельным исходом проводятся служебные расследования для выяснения причин и обстоятельств допущения уголовного правонарушения.

По особо тяжким преступлениям служебные расследования проводятся ответственным сотрудником, назначенным руководством ДП(Т). Копии заключений по особо тяжким уголовным преступлениям и ДПТ предоставляются в течение 10 суток в Комитет административной полиции МВД.

Результаты работы сотрудников строевых подразделений полиции определяются:

- 1) знанием требований нормативных правовых актов Республики Казахстан по обеспечению охраны общественного порядка и дорожной безопасности;
- 2) состоянием общественного порядка и дорожной безопасности, а также борьбы с уголовными правонарушениями на территории маршрута или поста (наличие или отсутствие уголовных и административных правонарушений и роль патрульных нарядов);
- 3) личным участием в предупреждении и пресечении уголовных и административных правонарушений, задержании уголовных правонарушителей, в том числе личным сыском по приметам, проявлением мужества, решительности, находчивости и умением быстро ориентироваться и правильно действовать в сложной обстановке;
- 4) соблюдением дисциплины и законности, строевой выправкой и внешним видом, а также вежливостью в обращении с гражданами и отсутствием жалоб и заявлений с их стороны;
- 5) содержанием технических и транспортных средств и правильностью их использования и эксплуатации;
- 6) взаимодействием с другими патрульно-постовыми нарядами и гражданами по охране общественного порядка и обеспечения дорожной безопасности.

Следует отметить, что вышеприведенная система оценки патрульной полиции распространяется на все виды комплексных сил полиции, в том числе и на транспорте, что является серьезным недостатком, так как специфика патрулей сопровождения пассажирских поездов значительно отличается от деятельности патрулей территориальных ГОРОП.

3.5. Критика существующей системы оценки полиции

«Показателями» в правоохранительной системе именуется статистические характеристики работы того или иного подразделения. Наиболее понятна картина со следственными подразделениями, ибо для них это количество «раскрытых» преступлений, общее количество дел, количество направленных обвинительных актов в суд и так далее.

Тем более система показателей является единой для всего отдела полиции. Итоги расследования уголовных дел — это одна из важнейших частей формальной оценки вышестоящим руководством. Соответственно, следствие — это конечное звено, сборочный цех, из которого выходит готовый продукт правоохранительной индустрии⁶⁶.

Э. Л. Панеях и К. Д. Титаев считают, что система оценки деятельности подразделений и отдельных сотрудников полиции на основе статистических показателей, отражающих количество выполненной работы того или иного рода («палочная система»), является одной из наиболее тяжелых проблем для реформы МВД. Стремление сотрудников всех уровней подогнать свою деятельность под «хорошие» показатели приводит к нескольким видам негативных последствий:

- 1) припискам в отчетности, погоне за «хорошими» показателями в ущерб смыслу работы;

⁶⁶ Российский следователь: призвание, профессия, повседневность: монография / К. Титаев, М. Шклярчук. — М.: Норма, 2016. — С. 135.

- 2) уклонению от регистрации одних правонарушений и, наоборот, фабрикации доказательств по другим. Именно в логике таких рассуждений общим местом для всех систем уголовной юстиции постсоветских стран является то, что оправдательный приговор — это самый главный сбой в ее работе⁶⁷;
- 3) формальному подходу к одним обязанностям и пренебрежению другими, не влияющими на отчетность⁶⁸.

При этом существует неразрывная связь между интересами учета работы, интересами ведомства в глазах общества и объективной криминологической информацией о преступности, которая должна лежать в основании уголовно-правовой политики государства. Ведь необходимость измерения эффективности работы определяет и объекты статистического учета. Так, если оценка эффективности должна включать и результат работы (сводимый, в той или иной степени, к раскрываемости преступлений), и процесс работы (то есть учет количества и содержания совершенных действий), то статистика должна предоставлять возможность измерения и результата, и процесса.

Здесь закладывается основа конфликта между интересами общества и интересами ведомств, и одновременно с этим — для межведомственных и внутриведомственных конфликтов: тут сталкиваются между собой разные функции самого государства. С одной стороны, государство заинтересовано в успешном контроле за преступностью, профилактике преступлений, создании безопасной среды обитания (именно для этого общество предоставляет государству монополию на легитимное насилие и позволяет создание силовых ведомств).

Для эффективного обеспечения безопасности общества государство нуждается в максимально полном знании о преступности. С другой стороны — государство распадается на управляющих и управляемых субъектов, а силовыми ведомствами тоже надо управлять. Внутри ведомств существует (или выстраивается) управленческий аппарат, для которого информация о преступности вместе с учетом действий, совершаемых при расследовании преступлений, становится мерилom оценки работы ведомств⁶⁹.

Постепенный процесс создания внутри бюрократической организации систем оценки своей работы хорошо изучен. Известно, что этот процесс часто приводит к тому, что интересы общества (для служения которым создается любая государственная организация) вытесняются ведомственными интересами, а также внутриведомственными интересами — отдельных подразделений либо даже отдельных сотрудников⁷⁰.

Применительно к Республике Казахстан — мониторинг законодательства и правоприменительной практики деятельности полиции показал, что во всех регионах страны существует негативная система оценки деятельности служб полиции по количественному показателю. Игнорируются показатели качества работы, уровень законности, криминологическая обстановка на обслуживаемом участке, многофункциональность, разъездной характер работы, специфика работы городской и сельской местности.

⁶⁷ Панеях Э. Трансакционные эффекты плотного регулирования на стыках организаций. На примере российской правоохранительной системы // *Полития*. 2013. № 2. С. 38–59; Крапивін Є. О. Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Науково-практичне видання / Крапивін Є. О. — Київ: Софія-А, 2016. — С. 19–21.

⁶⁸ Панеях Э. Л., Тумаев К. Д. От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел. Аналитические записки по проблемам правоприменения. СПб, 2011. — С. 12.

⁶⁹ Шклярук М. С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы. — СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2014. — С. 10.

⁷⁰ См., например: *Carpenter D. P. The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862–1928.* Princeton: Princeton University Press, 2001.

Количественные показатели напрямую зависят от соблюдения учетно-регистрационной дисциплины, уровень которой не всегда является удовлетворительным, а в целях достижения положительных показателей нередко в конце отчетного квартала происходят манипуляции со статистическими данными. Об этом не раз указывалось в литературе⁷¹. И если уровень убийств, например, является более-менее достоверным всегда в силу своей низкой латентности (как выявления, так и возможного сокрытия от учета), то об общем показателе «число преступлений» такого сказать нельзя.

Например, сотрудникам местной полицейской административной службы предписывается: на сколько человек за один год нужно оформить защитных предписаний, взять под административный надзор, составить административных протоколов, окончить уголовных дел упрощенной формы дознания и т.п. То есть задается своего рода средний показатель, независимо от конкретных условий работы и мнения населения. В этой связи 100% респондентов высказались о том, чтобы пересмотреть критерии оценки деятельности сотрудников местной полицейской службы, где главным критерием должна стать оценка населения⁷².

В то же время, как показывает зарубежный опыт, **полный отказ от количественных показателей как инструмента управления в крупных полицейских подразделениях практически невозможен**. Альтернативой является лишь полный отказ от централизованного управления, муниципальное подчинение полицейских соединений; а в больших городах, где численность полиции не может не быть высокой, не спасает и такой подход.

Недостатки «палочной» системы тоже вполне универсальны и не поддаются полной ликвидации; эти негативные явления имеют кумулятивный эффект (накапливаются со временем), неустранимы силами руководства полиции, и требуются механизмы внешнего контроля за полицейской деятельностью для их ограничения и недопущения развития.

⁷¹ Карипова А. Т. О влиянии учетно-регистрационной системы на показатели преступности в новых правовых условиях (на примере квартального анализа преступности) [Электронный ресурс] // А. Т. Карипова, А. С. Касымова, Д. Ж. Муқанов // Всероссийский криминологический журнал. — 2016. — Т. 10. № 4. — С. 701–709. — Режим доступа: <https://indem.ru/proj/rpf/OrPraOhrSiFederStra.pdf>.

⁷² Корнейчук С. В., Гладырь Н. С. Общественный мониторинг законодательства и правоприменительной практики местной полицейской службы в сфере предупреждения и профилактики бытового насилия в РК. Астана, 2017. — С. 46.

4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОЦЕНКЕ ПОЛИЦИИ: МЕХАНИЗМЫ ВНУТРЕННЕЙ ОЦЕНКИ

4.1. Оценка по статистическим показателям (количественная)

Статистические показатели уголовной статистики должны оставаться частью комплексной системы оценки полиции. В первую очередь это касается следственных и оперативных подразделений.

Показатели должны учитывать не только количество зарегистрированных преступлений/постановлений о признании в качестве подозреваемого/направленных обвинительных актов, а и возмещение ущерба от имущественных преступлений, удельный вес сделок с правосудием на этапе досудебного расследования.

В то же время между различными правоохранительными органами и их подразделениями должен существовать дух соперничества, который является двигателем к повышению качества предоставляемых услуг. Поэтому целесообразным является внедрение рейтинговой системы оценки работы различных региональных структурных единиц правоохранительных органов, которая учитывала бы размеры возмещенного ущерба, общественный резонанс расследуемых преступлений и процессуальную сложность их расследования с целью сравнения результативности различных подразделений, которые исполняют одинаковые или максимально схожие функции, среднюю частоту коммуникации с потерпевшими и в целом сроки досудебного расследования с учетом коэффициента тяжести расследования и так далее.

Другие же подразделения должны иметь собственные количественные индикаторы эффективности в зависимости от возложенных на них функций. Нет смысла останавливаться на этом подробно, поскольку они уже описаны в Разделе 3 и являются достаточно полными.

Если говорить о новшествах, то это привлечение данных экономического анализа (статистики) в уголовном производстве как тренд экономики права, существующий в мировой уголовной юстиции. Необходимо разработать и внедрить *систему экономического оценивания* стоимости расследования уголовных/административных правонарушений и рассмотрения дел судами, нагрузки на следователей, оперативных сотрудников, участковых и других причастных служб правоохранительных органов, а также прокуроров и судей.

Результаты такой оценки должны лечь в основание расчета их количества, размера вспомогательных подразделений, оптимизации ротационного планирования в правоохранительных органах, органах прокуратуры и судебной системы.

4.2. Оценка по полноте и своевременности исполнения рабочих задач (качественная)

Для рядовых сотрудников должны быть внедрены KPI по исполнению возложенных на них задач в соответствии со стандартами деятельности.

Например, стандарты досудебного расследования для следователя, которые будут учитывать:

- полноту и своевременность совершения следственных и процессуальных действий;
- количество и объем указаний со стороны прокурора;
- удельный вес возвратных материалов;
- количество неудовлетворенных судом ходатайств, подготовленных следователем;
- наличие доказательств в уголовном производстве, впоследствии признанных судом недопустимыми;
- и так далее.

Для участковых инспекторов полиции важен удельный вес таких показателей работы, как:

- время, проведенное на территории;
- часы, потраченные на консультации с местным населением;
- количество индивидуальных контактов с заявителями;
- количество/масштабы проектов, реализованных совместно с населением;
- и так далее.

Для управленческих кадров необходимо внедрить стандарты менеджмента правоохранительной деятельности — управление человеческими ресурсами, технологическими процессами и результативностью работы каждого сотрудника в соответствии с заранее установленными KPI.

Управленческие кадры (руководители различных уровней) должны назначаться не по критерию индивидуальной результативности и заслуг, а по наличию способностей к руководству командой и умению организовать работу над поставленной задачей. Управленческие кадры должны проходить специальное обучение менеджменту (управлению). Иными словами, руководитель не тот, кто результативнее всех работает, а тот, кто умеет организовать процесс так, чтобы кумулятивный эффект превышал сумму единичных усилий каждого полицейского.

4.3. Оценка сотрудника сотрудником (peer review)

Необходимо внедрить индивидуальную оценку деятельности каждого полицейского, в основании которой будет ежегодная аттестация. По результатам такой аттестации сотрудники могут поощряться либо на них накладывается взыскание вплоть до увольнения из органов внутренних дел.

Источником данных для аттестации является оценка (вывод), подготовленная непосредственным руководителем полицейского. Поскольку в этом случае полицейские оценивают сами

себя, а руководитель является наиболее информированным лицом о качестве работы своего подчиненного, который подлежит оценке, то она получила название peer review.

Критерии оценки утверждаются МВД. По примеру американской модели ими могут быть:

- внимательность и навыки концентрации на поставленной задаче;
- коммуникационные навыки;
- стрессоустойчивость;
- гибкость и умение работать с различными группами людей (представителями этнических меньшинств, детьми, лицами с психическими заболеваниями и т.д.);
- умение работать в команде;
- уровень профессиональных знаний и навыков;
- способность к обучаемости (способность быстро усваивать новый материал);
- инновационность (умение находить нестандартные решения поставленных задач, которые демонстрируют хороший результат);
- иные критерии.

По данным критериям руководителем указываются не только баллы, но и краткая описательная характеристика по каждому из них.

При этом руководитель обязан ознакомить подчиненного с оценкой и подробно обсудить ее до того, как она будет подана вышестоящему руководству. Этот процесс необходимо четко регламентировать. В случае если полицейский все же не согласен с оценкой после ее объявления ему, он имеет право обжаловать оценку (вывод) вышестоящему руководителю.

В конечном итоге аргументированность оценки (вывода) может быть обжалована в порядке административного судопроизводства.

5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОЦЕНКЕ ПОЛИЦИИ: МЕХАНИЗМЫ ВНЕШНЕЙ ОЦЕНКИ

5.1. Общественно-политическая оценка

Общественно-политическая оценка состоит в возможности принятия резолюции недоверия руководителям органов полиции местного уровня. В условиях представительной демократии это прямой механизм влияния на руководителя полиции местного уровня со стороны избирателей (общества).

Маслихат своим решением может принять резолюцию недоверия руководителю соответствующего органа полиции, что является основанием для увольнения его с занимаемой должности.

Решение о принятии резолюции недоверия руководителю органа полиции может быть принято не ранее чем через год после его назначения на должность.

Решение о принятии резолюции недоверия руководителю органа полиции считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей состава депутатов маслихата.

В решении о принятии резолюции недоверия руководителю органа полиции должны быть указаны мотивы для его принятия со ссылкой на аргументирующие их обстоятельства.

Руководитель органа полиции, к полномочиям которого относится право назначения на должность и увольнения с должности руководителя органа полиции, в отношении которого принята резолюция недоверия, с момента принятия решения депутатами маслихата безотлагательно своим приказом отстраняет от должности такого руководителя и назначает служебную проверку по аргументам, изложенным в резолюции недоверия.

Служебная проверка для изучения обстоятельств, служивших мотивами для принятия местным маслихатом резолюции недоверия руководителю органа (подразделения) полиции, производится в десятидневный срок.

По результатам проведенной служебной проверки руководитель органа полиции, к полномочиям которого относится право на назначение и увольнение с должности руководителя органа полиции, в отношении которого принята резолюция недоверия, обязан в течение трех рабочих дней со дня окончания проверки принять решение о дальнейшем нахождении такого руководителя в занимаемой должности.

О принятом решении относительно дальнейшего пребывания руководителя, в отношении которого принята резолюция недоверия, в занимаемой должности в письменном виде информируется маслихат, который принял резолюцию недоверия.

Маслихат, принявший резолюцию недоверия, в течение одного месяца со дня получения решения об оставлении в должности руководителя органа полиции, в отношении которого

принята резолюция недоверия, и копий материалов проведенной проверки вправе повторно рассмотреть вопрос о принятии резолюции недоверия руководителю органа полиции.

В случае если при повторном рассмотрении за решение о принятии резолюции недоверия руководителю органа полиции проголосовало не менее трех четвертей от состава соответствующего маслихата, такое решение считается окончательным и подлежит обязательному исполнению в трехдневный срок со дня принятия.

5.2. Доверие граждан

Доверие граждан к полиции — это ориентир в комплексе мер, направленных на оценку эффективности работы полиции с участием общественности. В этой публикации уже было приведено много аргументов как в пользу этого критерия оценки, так и его критику.

Прежде всего следует понимать, что, когда мы измеряем уровень доверия граждан к полиции и эффективность ее работы в глазах граждан, мы имеем дело с представлением граждан о работе полиции, которое может расходиться с ее реальным функционалом и результатом. Поэтому доверие граждан как критерий оценки никогда не может существовать самостоятельно, обособленно, а всегда будет частью комплексной оценки полиции. Наиболее вероятно, уровень доверия будет использоваться в вопросах коммуникации полиции с обществом, а если и влиять на кадровые решения, то только на высоком уровне, например, руководитель полиции города/области.

Периодичность измерения уровня доверия к полиции — ежегодно. Важен не столько базовый уровень доверия, сколько ежегодная динамика доверия в условиях, когда существует единая методология из года в год.

Измерение уровня доверия происходит как на национальном уровне, так и на региональном — в соответствии с административно-территориальным делением страны. Также может идти разбивка по службам и руководителям органов/руководителям среднего звена/рядовым полицейским, но это опционально.

Методология опроса должна быть единожды разработана МВД с привлечением социологических служб и других стейкхолдеров, например, правозащитников. Такая методология утверждается на нормативном уровне и не подлежит существенным изменениям на протяжении большого периода времени. Фактически речь идет только о ее расширении путем включения дополнительных индикаторов и объектов измерения, разумеется, в случае наличия на это ресурсов.

Измерение уровня доверия граждан к полиции производят независимые социологические службы (организации), избирающиеся на открытом публичном конкурсе (тендере), работа которых оплачивается из государственного бюджета. Критерии работы социологических служб (организаций) МВД утверждает самостоятельно, однако они не должны иметь неподъемный характер, а также признаки искусственной монополии.

Общими критериями (индикаторами) доверия граждан являются:

- 1) доверие к полиции;
- 2) удовлетворенность услугами по охране правопорядка, предоставляемыми полицией;

- 3) ощущение себя в безопасности;
- 4) отсутствие тревоги за безопасность своих близких;
- 5) страха преступлений (с разбивкой на имущественные, насильственные, против национальной безопасности и т.д.);
- 6) уровень противоправных действий со стороны полиции (нарушение прав и свобод человека) (с разбивкой на этические нарушения, нарушения процессуальные, нарушения с использованием насилия и т.д.).

В то же время возможно использовать критерии (индикаторы) для отдельных служб. Например, относительно *следователей полиции* может внедряться ряд критериев, связанных с их поведением во время следственных и процессуальных действий, обращением с потерпевшими от преступлений, достаточностью информирования их о ходе расследования и т.д.

В случае *участковых инспекторов полиции* должна в первую очередь учитываться их способность успешно работать с проблемами местного населения и умение вовлекать местных жителей в процесс реализации этих усилий. Именно степень эффективности мер, принятых в процессе решения проблем, уровень удовлетворенности населения полицейским обслуживанием или степень сотрудничества общества с полицией, а также жизнеспособность проектов жителей района и ощущение безопасности у проживающего в нем населения являются центральными показателями для оценки населением своего участкового инспектора.

5.3. Криминологические опросы

Криминологические опросы (*crime survey*) — альтернативный источник знания о преступности по отношению к официальной уголовной статистике.

Периодичность проведения таких опросов, как правило, не чаще чем один раз в год на национальном уровне и в зависимости от потребности на региональном. В условиях новизны этого инструмента и большого массива данных, динамику которых необходимо отслеживать, для Казахстана вполне достаточно будет рассмотреть вариант масштабного общенационального опроса один раз в три года.

Выборка такого исследования должна составлять не менее 1600 человек, так как, согласно статистическим законам, при условии правильного построения выборки этого достаточно для ее репрезентативности. Как известно, в социологии фактически разницы между 1500 и 10 тыс. опрошенных почти нет. Где-то к 1500 мы уже можем говорить о том, что наши оценки будут отличаться от доли в генеральной совокупности на 2–3%. Если мы увеличиваем выборку дальше, то эта возможная ошибка будет уменьшаться, но очень незначительно. При этом очень важно, чтобы в выборке были представлены в первую очередь люди, которые имели контакт с полицией на протяжении последних нескольких лет в том или ином виде.

Для сравнения — в США выборка составляет около 40 тыс. человек при генеральной совокупности (населении) 329,5 млн человек; для Великобритании — около 20 тыс. человек при генеральной совокупности (населении) 67,2 млн человек. Но эти цифры не должны вводить нас в заблуждение, потому что в них входит и репрезентативная выборка, и нерепрезентативная, так как для разных критериев применяются разные выборки.

Респондентам задают стандартные вопросы:

- 1) Становились ли вы жертвой преступления в прошлом году?
- 2) Что это было за преступление, при каких обстоятельствах это произошло?
- 3) Обращались ли вы в правоохранительные органы и какова была реакция?
- 4) Если не обращались в правоохранительные органы, то по каким соображениям?
- 5) Если вам известно лицо, которое, вероятно, совершило преступление или его признаки, опишите их подробно.

Набор таких вопросов позволяет решить две задачи:

- 1) так как далеко не все преступления становятся известны полиции (латентная преступность), то прямой опрос позволяет собрать данные по различным видам преступлений и получить более точную картину структуры преступности;
- 2) кроме количества преступлений, собираются также данные о жертве, обстоятельствах преступления, причинах, по которым жертва не обратилась в полицию, в том числе и об опыте контакта с полицией, если жертва преступления в полицию обращалась.

Таким образом, мы получаем баланс между официальной уголовной статистикой, состоящей из агрегированных данных, предоставляемых полицией, с одной стороны, и криминологическим опросом, который позволяет не только корректировать эти данные, но и получить сведения о латентной преступности — с другой.

Это важно, ведь к ней также относятся преступления, которые были скрыты самой полицией, то есть можно получить информацию об уровне злоупотреблений полицией в конкретном регионе и т.д.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ К ВНЕДРЕНИЮ

Данная концепция не является безальтернативной, а инструменты, упомянутые в ней, могут внедряться избирательно, частично. В любом случае, окончательное слово имеют Правительство и МВД, которые реализуют государственную политику в правоохранительной сфере.

Изучение опыта реформ полиции в разных странах позволяет прийти к выводу, что невозможно в один момент изменить систему оценки работы полиции, а тем более превратить ее в эффективный инструмент управления органами внутренних дел.

Оценка эффективности работы полиции является не самоцелью, а инструментом к достижению различных целей:

- 1) управление полицейской организацией;
- 2) отчетность перед обществом о своей работе;
- 3) поднятие уровня доверия граждан к полиции для повышения готовности граждан помогать полиции в исполнении ее функции.

Именно поэтому внедрение новой системы оценки работы полиции должно происходить **поэтапно** и состоять из двух ключевых элементов — реформы механизма внутренней оценки и механизма внешней оценки.

Внутренняя оценка способствует оценке результативности работы как подразделений полиции, так и каждого сотрудника отдельно. Существующая система оценки из-за динамики количественных (статистических) показателей имеет свои проблемы, поэтому должна быть усовершенствована. К тому же она должна учитывать не только данные уголовной статистики, но и другие статистические данные, в том числе данные экономического анализа.

Операционная оценка работы каждого сотрудника должна происходить в соответствии с установленными KPI, которые учитывают своевременность и полноту действий, входящих в обязанности каждого сотрудника в соответствии с установленными стандартами деятельности. Для участковых инспекторов полиции удельный вес показателя времени, проведенного в сообществах, часов, потраченных на консультации, индивидуальных контактов с заявителями и количество/масштабы проектов, реализованных совместно с населением, должен иметь преимущественное значение.

Также к внутренней системе оценки должна прибавиться оценка руководителями подчиненных (peer review), что может влиять на управленческие решения в подразделении (понижение, повышение, увольнение, перевод и так далее).

Внешняя оценка способствует росту информированности населения о работе полиции, возможности населения влиять на управленческие процессы в полиции, а также общему доверию граждан к полиции. В то же время для самого МВД внешняя система оценки через криминологические опросы способствует повышению информированности полиции о преступности, в том числе о проблемах в самой полиции, например, информации о сокрытии преступлений о регистрации и так далее.

Опрос уровня доверия граждан и криминологические опросы могут внедряться в третью очередь, так как являются более затратными, долгоиграющими и требовательными к планированию и, не в последнюю очередь, потому, что их эффект наблюдается в отдаленной перспективе нескольких лет. Что касается *общественно-политической оценки путем принятия резолюции о недоверии*, то она требует существенных изменений в законодательстве и поддержки со стороны власти. Такой механизм нечасто встречается в других странах, а там, где утвержден, применяется довольно редко, но в то же время с точки зрения народовластия и прямой демократии является отличным инструментом прямой оценки общества конкретного руководителя местного уровня.

