

БОЖЬЕВ В.П.

Доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки Российской Федерации,
главный научный сотрудник научно-
исследовательского центра Академии
управления МВД России

УРБАН В.В.

Кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник научно-
исследовательского центра Академии
управления МВД России,
E-Mail: policaj@mail.ru

BOZHEV V.P.

Doctor of sciences (law), professor, most
senior researcher of Research Center
Management Academy of the Ministry
of the Interior of Russia, honored worker
of science of the Russian Federation

URBAN V.V.

Candidate of Law, senior researcher of
Research Center Management Academy
of the Ministry of the Interior of Russia,
E-mail: policaj@mail.ru

**ВЛИЯНИЕ ВЕДОМСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ
НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В статье рассматриваются вопросы уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел. Исследуются основные направления совершенствования ведомственной системы оценки деятельности органов внутренних дел. Сформулированы предложения по повышению эффективности правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: уголовный процесс, правоохранительная деятельность, система оценки деятельности органов внутренних дел.

**INFLUENCE OF THE DEPARTMENTAL SYSTEM OF ESTIMATION
ON THE EFFECTS OF CRIMINAL PROCEDURE ACTIVITY**

The article deals with the issues of criminal procedure of the internal affairs bodies. The main directions of improving the departmental system for evaluating the activities of the internal affairs bodies are investigated. Formulated proposals to improve the effectiveness of law enforcement.

Key words: Criminal process; law enforcement; system of assessment of the internal affairs bodies

Статья 1 федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» устанавливает назначением полиции защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности [1]. Реализация данных задач происходит посредством применения соответствующих норм закона¹.

В свою очередь ст. 6 УПК РФ в качестве назначения уголовного судопроизводства закрепляет защиту прав и законных интересов лиц и

¹ В рамках данной статьи ограничимся лишь вопросами, связанными с уголовно-процессуальной деятельностью.

организаций, потерпевших от преступлений, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Таким образом, назначение полиции соответствует назначению уголовно-процессуального законодательства. При этом, как представляется, эффективность деятельности правоохранительных органов можно существенно повысить.

Так, в настоящее время безоговорочный приоритет перед законом отдается системе оценки деятельности, утвержденной ведомственными приказами². Как в любой бюрократической, управляемой иерархически структуре, в правоохранительных органах поведение сотрудников определяется, в первую очередь, системами отчетности и оценки результатов деятельности отдельных сотрудников и подразделений [2].

МВД России (равно как и иные правоохранительные органы) является относительно закрытым для обратной связи как со стороны общества, так и гражданских властей. Данное обстоятельство вынуждает вырабатывать системы оценки, основанные на внутренних показателях. При этом, учитывая, что отсутствие обратной связи не позволяет содержательно оценить результаты деятельности (реальный уровень преступности, степень неотвратимости наказания для нарушителей, доверие населения правоохранительным органам, удовлетворенность их деятельностью, законность деятельности должностных лиц, эффективность расходования ресурсов), сотрудников приходится оценивать по количественным показателям, которые отражают не конечный результат, а количество произведенных действий (возбужденных и расследованных уголовных дел) и процент обнаруженного в них «брака» (прекращенных уголовных дел по различным основаниям).

Ориентация на систему оценки происходит с момента получения информации о возможном факте преступной деятельности, на этапе предварительной проверки сообщения о преступлении, на протяжении предварительного расследования до направления уголовного дела в суд, т. е. распространяется на всю уголовно-процессуальную деятельность правоохранительных органов. Соответственно фактором, определяющим приоритеты в работе, является именно ведомственная система оценки.

Так, согласно проведенному Следственным департаментом МВД России (далее – Следственный департамент) анализу материалов докладных записок о результатах работы органов предварительного следствия в системе МВД России [3], в 2016 г. наметился более взвешенный подход к принятию решения о возбуждении уголовного дела. Такой вывод Следственным департаментом был сделан в связи со снижением почти вдвое на 41,4 % (с 31 919 до 18 696) количества прекращенных производством уголовных дел и на 46,8 % (с 32 822 до 17 471) числа лиц, в отношении которых прекращены уголовные дела.

Вместе с тем указанное сокращение прекращенных уголовных дел в большей степени обусловлено ростом количества процессуальных решений по заявлениям (сообщениям) о преступлениях, по которым органами внутренних дел приняты процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовных дел. За 15 лет их

² В настоящее время система деятельности ОВД оценивается в соответствии с требованиями приказа МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

количество увеличилось с 3,8 млн в 2002 г. до 6,8 млн в 2016 г. [4, с. 20; 5, с. 75].

Одновременно представляется, что такая интерпретация тенденции к снижению количества прекращенных уголовных дел как «более взвешенный подход к принятию решения о возбуждении уголовного дела» говорит о том, что руководство Следственного департамента фактически констатирует, что факт прекращения уголовного дела является «браком» в работе, свидетельствующим о некачественно проведенной предварительной проверке сообщения о преступлении.

Увеличение количества принятых решений о прекращении уголовных дел, согласно данным Следственного департамента, отмечается лишь в некоторых регионах. Так, в ГСУ ГУ МВД России по Алтайскому краю увеличение общего количества прекращенных уголовных дел обусловлено в 2016 г. существенным ростом уголовных дел, прекращенных в соответствии со ст. 25 УПК РФ (прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон). Из 1914 прекращенных уголовных дел (без повторных) по ст. 25 УПК РФ прекращено 1 311 (68,5 %). Данная практика в свою очередь обусловлена позицией органов прокуратуры о необходимости прекращения уголовных дел в связи с примирением сторон на стадии предварительного следствия в целях снижения нагрузки на судебные органы (указание прокурора Алтайского края от 26.05.2015 № 471/16). Аналогичная практика имела место в 2016 г. в ГСУ ГУ МВД России по Красноярскому краю и СУ МВД по Республике Хакасия.

Позиция Следственного департамента по данному вопросу сводится к тому, что в соответствии с требованиями УПК РФ прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон является правом, а не обязанностью следователя. Примирение между потерпевшим и подозреваемым или обвиняемым (подсудимым) может быть достигнуто и в суде. В связи с этим руководством ГСУ ГУ МВД России по Красноярскому и Алтайскому краям, СУ МВД по Республике Хакасия было инициировано обсуждение указанного вопроса с прокуратурой, по результатам которого принято решение о пересмотре практики прекращения уголовных дел по ст. 25 УПК РФ.

Представляется, что такая позиция Следственного департамента продиктована лишь тем обстоятельством, что прекращение уголовных дел на стадии предварительного расследования негативно отражается в ведомственной статистике.

Таким образом, система оценки деятельности, вынуждающая каждое возбужденное уголовное дело направлять в суд, приводит к существенному увеличению нагрузки не только на судебные органы, но и на органы расследования преступлений, фактически запрещая прекращать уголовные дела, когда согласно уголовно-процессуальному законодательству на это имеются все основания. При этом, как представляется, нарушаются права потерпевшего от преступления, который явно выражает свое желание прекратить судопроизводство (прекращение уголовного дела возможно только по заявлению потерпевшего или его законного представителя). Кроме того, в случае прекращения уголовного дела по данному основанию фактически презюмируется, что лицо, совершившее преступление, осознало свою вину, исправилось и загладило причиненный вред, соответственно продолжение уголовного преследования нецелесообразно. Хуже того, оно создает дополнительную зачастую необоснованную стрессовую ситуацию для вовлеченных в уголовный процесс лиц.

Кроме того, Следственным департаментом в качестве негативной рассматривается тенденция увеличения принятых процессуальных решений о прекращении уголовных дел по реабилитирующим основаниям. Так, количество уголовных дел, прекращенных за отсутствием события и состава преступления (без повторно оконченных), увеличилось почти на треть (+28,0 %) и составило 6 666. При этом в качестве положительной рассматривается тенденция сокращения с 347 до 324 (-6,6 %) числа лиц оправданных судом.

При этом вышеприведенные цифры не кажутся взаимоисключающими, скорее наоборот: прекращение уголовных дел по реабилитирующим основаниям одновременно снижает количество уголовных дел, по которым в случае доведения их до суда, мог быть вынесен оправдательный приговор. Соответственно представляется, что тенденции увеличения количества прекращенных уголовных дел и уменьшения количества оправданных напрямую взаимосвязаны.

Однако трактовка данных фактов, предложенная Следственным департаментом, также свидетельствует об имеющемся расхождении положений уголовно-процессуального законодательства, устанавливающих, что уголовное дело должно возбуждаться при наличии повода и основания – достаточных данных, указывающих на *признаки* (выделено нами. – В.У.; В.Б.) преступления³ и ведомственной системы оценки деятельности. Фактически же получается (в связи с ориентацией на критерии оценки деятельности), что на стадии возбуждения уголовного дела должны быть выяснены не только данные, указывающие на признаки преступления, а должна быть установлена судебная перспектива уголовного дела, т. е. практически все обстоятельства, подлежащие доказыванию.

Также Следственным департаментом предлагаются изменения в ст. 162 и 109 УПК РФ в части увеличения срока предварительного следствия, в течение которого следствие по делу должно быть окончено, и срока содержания под стражей обвиняемых с 2 до 3 месяцев. Аргументация данных предложений связана с тем обстоятельством, что уголовное дело должно быть представлено в суд за 14 дней до истечения срока содержания под стражей. Надзирающими прокурорами право на продление срока содержания обвиняемого под стражей не используется, в связи с чем уголовные дела продолжают направляться прокурору в порядке ст. 220 УПК РФ за 24 дня до окончания срока содержания под стражей, а, следовательно, и срока следствия. В целях соблюдения указанных сроков предоставления дел прокурорам приходится продлевать сроки до 3 месяцев, тем самым искусственно их завышая.

Следует согласиться с точкой зрения исследователей, выступающих за увеличение первоначального срока следствия и содержания обвиняемых под стражей [6, с. 37–41]. При этом анализируя вышеуказанную позицию Следственного департамента, можно констатировать, что выдвигание данного предложения продиктовано не фактами нарушений прав вовлеченных в уголовный процесс лиц, не возможностью повысить эффективность уголовно-процессуальной

³ Так, в п. 35 обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 зв 2017 г. (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 12.07.2017 // Солидарность. № 26. 19-26.07.2017) суд определяет, что в уголовно-процессуальном законе отсутствует требование об обязательности выяснения уже на стадии возбуждения уголовного дела всех обстоятельств происшедшего события, содержащего признаки преступления. Выяснение конкретных обстоятельств преступления и лиц, виновных в его совершении, возможно после возбуждения уголовного дела в ходе предварительного расследования.

деятельности, а лишь тем обстоятельством, что продление процессуального срока признается нарушением и негативно отражается в отчетных документах.

Налицо парадоксальная ситуация – практика применения уголовно-процессуального законодательства зависит не только и не столько от самих требований закона, сколько от ведомственной системы оценки деятельности.

На основании вышеизложенного представляется необходимым рассмотреть возможные направления совершенствования ведомственной системы оценки деятельности.

Так, совершенно справедливое решение представлено в Концепции реформирования МВД [7], где предложено разделить систему оценки и систему отчетности. Система оценки должна стать самостоятельной, не основанной на системе отчетности, а система отчетности стать источником надежных данных ведомственной статистики. Соответственно, статистика должна быть исключительно источником информации, а не критерием оценки эффективности работы органов внутренних дел.

Как отмечает Е.Г. Бунов, структура системы показателей и критериев эффективности деятельности органов внутренних дел должна совпадать с объемом задач правоохранительных органов [8, с. 114]. При этом, по нашему мнению, система оценки должна соответствовать также целям и задачам, стоящим перед отдельными сферами правоохранительной деятельности: уголовно-процессуальной, административной и др. Соответственно, представляется совершенно логичным при разработке системы оценки деятельности руководствоваться, помимо прочего, и соответствующим законодательством, т. е. разрабатывать критерии, не противоречащие законодательству, а, наоборот, способствующие наиболее эффективной его реализации.

Представляется, что система оценки должна позволять оценивать качество работы, иметь дифференцированный подход к оценке работы различных подразделений ОВД, соотноситься с задачами подразделений, быть ориентированной на цели уголовно-процессуальной и административной деятельности правоохранительных органов, независимой и базироваться как на внутриведомственных, так и на внешних оценках. Кроме того, должен быть сформирован реальный механизм обратной связи с непосредственным исполнителем (с территориальными органами внутренних дел) в области корректировки системы оценки деятельности, т. е. необходимо предусмотреть реальную возможность внесения предложений по корректировке критериев оценки руководителями территориальных отделов внутренних дел.

Так, положенные в настоящее время в основу оценки деятельности критерии, такие как количество расследованных преступлений, рассмотренных заявлений и материалов, проведенных оперативно-розыскных мероприятий относятся к показателю оценки объема проделанной работы, т. е. к её количественному измерению [8, с. 30]. При этом общество не интересуется количественно-цифровые показатели работы органов внутренних дел и результаты работы непосредственно их сотрудников. Общество интересуется эффективностью принятых мер. В свою очередь государственный аппарат может контролировать работу подчиненных только лишь посредством применения количественно-цифровых показателей. До настоящего времени единая система критериев оценки деятельности для вышеуказанных субъектов оценки (общества и государственного аппарата) не разработана.

В связи с этим практически все исследования, посвященные вопросам повышения эффективности оценки деятельности, содержат предложения по созданию многоуровневой системы органов внутренних дел. Так, в Концепции реформирования МВД [7] предлагается двухуровневая структура ОВД: федеральный и муниципальный уровень. Аналогичной позиции придерживается Е.Г. Бунов [8, с. 123], рассматривающий в своем диссертационном исследовании вопросы повышения эффективности деятельности органов внутренних дел. В Концепции комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов, подготовленной Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге [9], предложена трехуровневая структура полиции: муниципальный (межмуниципальный на уровне районов), региональный и федеральный. При этом подразделения низового уровня, работающие в непосредственном контакте с обществом, должны быть в наибольшей степени социально ориентированы. Основным критерием их деятельности должно выступать общественное мнение. Деятельность подразделений вышестоящего уровня (регионального, федерального) в большей степени должна оцениваться по внутренним критериям, при этом в обязательном порядке должны быть предусмотрены и механизмы внешней (по отношению к органам внутренних дел) оценки.

С учетом того, что реализация указанных предложений требует кардинальной перестройки структуры и перераспределения функций органов внутренних дел, необходимо проведение комплексных исследований в данной области. При этом разработка проблем должна вестись в открытом режиме с участием неправительственных организаций, представителей общественности, научных институтов, независимых исследовательских центров. Лишь в этом случае можно добиться оптимального баланса внутренних и внешних критериев оценки деятельности органов внутренних дел.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, не вызывает сомнений необходимость закрепления примата законодательства перед системами оценки деятельности. При этом, как известно, одной лишь декларации недостаточно. Необходимо наличие четкого механизма реализации любого положения закона. Данное требование не должно быть исключением, т. е. при законодательном закреплении примата законодательства необходимо предусмотреть четкие требования к формированию систем оценки деятельности. Кроме того, должен быть сформирован реальный механизм обратной связи с непосредственным исполнителем (с территориальными органами внутренних дел) в области корректировки системы оценки деятельности. Представляется, что дальнейшая разработка и реализация указанных предложений будет способствовать повышению эффективности правоохранительной деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Подготовлено коллективом ИПП при поддержке Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив. Ч. 1 и 2. СПб., 2013.

URL: http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/Diagnostika_Summary_KT_11.13.pdf

3. Обзор материалов ежегодных докладных записок о результатах работы органов предварительного следствия в системе МВД России за 2016 год. Письмо Следственного департамента МВД России от 24.03.2017 № 17/2-8772.

4. Гаврилов Б.Я. Досудебное производство по УПК РФ: концепция совершенствования // Труды академии управления МВД России. 2016. № 1 (37). С. 18–25.

5. Гаврилов Б.Я., Божьев В.П. Концепция совершенствования досудебного производства в XXI веке: мнение науки и практика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 74–81.

6. Гаврилов Б.Я. Доктрина досудебного производства: настоящее и будущее // Рос. юстиция. 2018. № 1. С. 37–41.

7. Концепция реформирования МВД была подготовлена членами рабочей группы по реформе МВД в январе–марте 2010 г., обсуждена и принята рабочей группой на ее заседании 18 марта 2010 г. URL: <https://pravo.ru/store/doc/doc/reform.pdf>.

8. Бунов Е.Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России: дис. ... канд. соц. наук. М., 2014. 250 с.

9. Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов. URL: // http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf.