

## **Модель системы оценки конечных социально-значимых результатов деятельности органов внутренних дел и иных субъектов правоохранительной системы с позиции сетевого подхода (на опыте организации деятельности полиции стран Европейского союза)**

**Тагиров Зуфар Ильдарович**

консультант, Институт диалектики

119034, Россия, г. Москва, ул. Пречистенка, 24/1

✉ 79778057331@mail.ru



---

[Статья из рубрики "Проблемы взаимодействия полиции с другими правоохранительными органами и институтами"](#)

### **Аннотация.**

В настоящей статье в рамках выделяемой модели сетевой правоохранительной деятельности описывается авторский системный подход к оценке эффективности отечественной правоохранительной системы: судебной, прокурорской, правозащитной и правоохранительной деятельности. Цель работы заключается в установлении организационно-правовых противоречий между фактически сложившейся моделью оценки деятельности субъектов правоохранительной системы на основе количественных показателей и демонстрируемыми качественными социально-значимыми результатами такой деятельности. Задачами работы являются определение вклада органов внутренних дел и иных правоохранительных органов в оценку эффективности всей правоохранительной деятельности на основе присущих им места и роли в структуре такой деятельности; выделение характерологических черт современной модели оценки правоохранительной деятельности; поиск путей оптимизации оценки эффективности правоохранительной деятельности; моделирование авторской системы оценки конечных социально-значимых результатов деятельности органов внутренних дел и иных субъектов правоохранительной системы с позиции гипотезы о сетевом характере современных социальных отношений. Статья написана на основе анализа норм права, положений общей теории социального управления, кибернетики, информационного анализа. В исследовании применены общенаучные и специально-юридические средства и способы познания, обеспечивающие историзм, комплексность нормативно-правового и организационно-правового изучения системы оценки конечных социально-значимых результатов правоохранительной деятельности. Применены методы абстрагирования, диалектического материализма, экономического детерминизма, юридической интерпретации, анализа и синтеза, структурно-логический, причинно-следственных связей, моделирования; принципы: развития предмета исследования, его логико-структурной определённости, диалектической связи между историческим и логическим способами познания; системности и всесторонности исследования; общенаучные подходы к изучаемому предмету: операционный, личностно-деятельностный и коллективно-деятельностный, аксиологический, исторический, конфликтологический, нормы и аномалии, коммуникативный и другие исследовательские средства современной социогуманитаристики. Новизна работы предопределена принятой за основу гипотезой о сетевой структуре общества. Актуальность работы обусловлена предложенным

Президентом России курсом на построение цифровой экономической системы – как насущной потребности поддержания конкурентоспособности отечественной экономики среди крупных экономик глобального мироустройства. В этой связи, разработанная автором модель сетевой правоохранительной деятельности не просто укладывается в модель цифровой экономики (не противоречит ей), но даже и предстаёт её неотъемлемой частью как правоохранительная сфера государственного управления, характерная для общественных отношений будущего. В статье обосновываются выводы о том, что правоохранительная деятельность государства как социально-экономическая модель имеет компромиссную суть между целями социальной системы, правоохранительными механизмами и затратами на их исполнение; как и в любой кибернетической системе эффективность правоохранительной деятельности поддается регулированию методами моделирования оптимальности; деятельность элементов кибернетической правоохранительной системы взаимозависима и взаимообусловлена, следовательно, эффективность какого-либо субъекта правоохранительной деятельности невозможно оценивать в отрыве от оценки совместной согласованной деятельности; переход к совместной согласованной правоохранительной деятельности путем установления межведомственного и межуровневого (сетевое) сотрудничества является естественным и неизбежным следствием развития социальной среды. Результаты работы описываются предельно точно и информативно. При этом отдается предпочтение новым исследовательским результатам и данным долгосрочного значения. Некоторые критические предложения автора противоречат существующим организационно-правовым методам оценки деятельности правоохранительных органов и имеют существенное практическое значение для всестороннего, полного и независимого исследования подлинной эффективности правоохранительной системы.

**Ключевые слова:** сетевая правоохранительная деятельность, полиция, разведывательный вывод, разведывательное право, правоохранительная деятельность, судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная деятельность, правоохранительное сотрудничество, цифровая экономика

**DOI:**

10.7256/2409-7810.0.0.23262

**Дата направления в редакцию:**

07-06-2017

**Дата рецензирования:**

12-06-2017

*Статья подготовлена во исполнение п.1.2.2. плана по реализации Стратегии развития России до 2020 года*

**Гипотеза**

Теория и практика социального управления индустриального периода развития нашей страны характеризовалась вертикально-субординационным подходом: основой

социальной структуры были организационно-трудовые (производственные) и территориально-упорядоченные социальные связи, интегрированные с иерархичным политико-бюрократическим аппаратом социалистическими ценностями (идеологией). Социальная система характеризовалась всеобъемлющей сверхцентрализацией, сверхконтролем, ограничением свобод. Классическими формулами данной модели были «государство есть воплощение права в обществе» [1], «...государство, спиритуалистическая сущность общества: это есть частная собственность бюрократии» [2], «государство есть машина для угнетения одного класса другим, машина, чтобы держать в повиновении одному классу прочие подчинённые классы» [3], «государство – аппарат насилия в руках господствующего класса» [4]. Подобная социальная система в нашей стране уже не существует.

Современное информационное общество характеризуется горизонтально-сетевой структурой и мобильностью социальных связей, в которых ослабли прежние пространственно-временные и производственные зависимости, расширились свободы, нормативно запрещена любая идеология, система ценностей поливариативна, устранена социальная субординация. Современные социальные связи строятся вокруг информации и сетевых телекоммуникационных технологий. Трансформация социально-экономических основ общества привела к изменениям различных социальных систем, в т.ч. преступности. Очевидно, что ответная правоохранительная деятельность должна соответствовать условиям развития общества. В противоречии между современным социальным устройством и организационной моделью правоохранительной системы видятся не только проблемы системы оценки результатов деятельности правоохранительных органов, но и дефекты управления, приводящие к кризисам управления и нарушениям законности.

Президентом нашей страны объявлена перспективная цель – развитие цифровой модели экономики [5]. Данная модель предполагает широкое использование цифровых телекоммуникационных технологий, массовый перенос документов и коммуникаций на цифровые носители с использованием электронной цифровой подписи. Коммуникации «человек–государство» переводятся в электронную форму. Общепризнано, что рост цифровой экономики имеет глубокое влияние на всю социально-экономическую систему. Цифровая экономика не ограничивается сферой бизнеса, она затрагивает каждый аспект жизни общества: государственное управление, здравоохранение, образование и, конечно, сферу правоохраны.

Для обеспечения конкурентоспособности нашего общества в структуре глобальной экономики уже недостаточно адекватного соответствия правоохранительной деятельности современным социальным условиям: необходимо развивать правоохранительную систему с опережающими технологиями управления данной сферы. При этом невозможно обойтись без объективной оценки эффективности правоохранительной деятельности, которая в условиях современного и перспективного общественно-государственного устройства представляет собой актуальную задачу.

## **Введение**

Первые фундаментальные исследования в области критериев оценки государственного управления, в том числе в сфере органов внутренних дел (далее – ОВД), в нашей стране появились в 1960-х гг. В 1970-х гг. планомерные и целенаправленные исследования такого рода стали проводиться в Академии МВД СССР. Среди видных разработчиков – профессор А. П. Ипакин [6] [7] [8], который посвятил данной теме значительную часть

своей жизни, рассматривая её и в XXI веке [\[9\]](#) [\[10\]](#).

**Современная ведомственная оценка эффективности деятельности ОВД** регламентируется приказом МВД России [\[11\]](#). При этом формализованная оценка эффективности правоохранительной деятельности проводится по алгоритмам на основе статистических показателей. Таким образом, эффективность отечественной правоохранительной деятельности ОВД ставится в зависимость от её же количественных результатов, которые эти органы самостоятельно (автономно) формируют. При этом традиционная отечественная оценка деятельности ОВД предполагает, что достижение установленных количественных показателей такой деятельности способно обеспечить достижение качественных характеристик целей системы ОВД. Учитывая, что ОВД, как правило, не являются конечными органами в последовательном государственном механизме реагирования на правонарушение (конечными являются суды и пенитенциарно-исполнительные органы юстиции), то и результаты деятельности ОВД, как правило, в целом для развития социальной системы не являются конечными и истинно-целевыми (значимыми).

Объективные качественные показатели правоохранительной деятельности ОВД реально не формируют оценку её эффективности. Показатели вневедомственной оценки деятельности ОВД формируются на основе социологических исследований мнения населения в целом и оценить эффективность деятельности ОВД как государственного органа по защите интересов граждан позволяют без выделения конкретных направлений, подразделений и сотрудников [\[12\]](#). Критерии оценки социологических опросов не выявляют в правоохранительной системе дефекты управления и правоприменения. Существенным недостатком социологических опросов является их выборочный (не сплошной) характер охвата аудитории, и применительно к оценке эффективности не удовлетворяет критерию точности. Использование в оценке эффективности деятельности ОВД соотношения количества информационных поводов (событий) положительного и негативного содержания может приводить к тому, что высокая медийная активность пресс-служб ОВД способна односторонне виртуализировать представления населения об эффективности правоохранительной деятельности, отличающиеся от реальности.

Повышение эффективности общей правоохранительной работы и по отдельным её направлениям не должно быть связано с учетно-регистрационной дисциплиной (предположительно оказывающей некое положительное влияние на снижение латентной составляющей преступности). Внутриведомственные оценочные суждения об эффективности правоохранительной деятельности ОВД зачастую связываются с анализами статистических показателей состояния борьбы с преступностью (раскрываемостью преступлений, так называемая «палочная» система) [\[13\]](#), которые в МВД России называются «комплексными» [\[14, с. 30\]](#), фактически оставаясь ведомственными. Такой подход представляется неверным. Состояние преступности – объективная характеристика оперативной обстановки, которая зависит не только (а иногда и не столько) от усилий коллектива частного правоохранительного органа или целого ведомства, сколько от социально-экономической ситуации, от согласованных усилий гражданского общества и различных государственных органов. Оценивать эффективность правоохранительной деятельности конкретных подразделений должны независимые от них надзирающие органы прокуратуры, профессиональные правозащитные объединения и общественность (в формах, установленных законодательством).

## **Направления совершенствования оценки правоохранительной деятельности ОВД**

Представляется, что необходимо исходить из того, что преступность не детерминируется только самой преступностью, статистические показатели не обуславливают статистические показатели, а показатели деятельности – не обуславливают показатели деятельности. Для оценки эффективности правоохранительной деятельности необходимо собирать различные правовые, социальные и финансово-экономические статистические показатели из различных и преимущественно независимых источников, на их основе автоматизированными методами (алгоритмами) строить и анализировать информационные модели эффективности правоохранительной деятельности. Представляется, что объективная оценка эффективности государственной правоохранительной деятельности должна основываться на соотношении финансово-временных затрат на её реализацию и экономической результативности такой деятельности. Должна быть создана единая общедоверительная общественно-государственная система качественной оценки деятельности органов правоохраны и правосудия, либо избраны иные способы верификации эффективности правоохранительной деятельности. Например, путем выборов ключевых должностных лиц правоохранительной системы (интуитивный подход к оценке эффективности).

Качественный признак при оценке эффективности деятельности полиции получил воплощение в работах ряда зарубежных авторов. Качество работы полиции в них определяется как: гибкость работы полиции, доступность полиции для связи с населением, представительность полиции (или доверие к ней), заметность полиции для населения, стремление к повышению качества работы полиции и др. [\[15\]](#) Качественные признаки всегда оценочны, их сложно объективно измерить, можно лишь соотносить с целями деятельности.

В оценке эффективности правоохранительной деятельности существенное значение приобретает постановка на основе системы ценностей генеральной цели моделируемой социальной системы – для изучения не количественных, а качественных показателей эффективности. Социальные ценности формируют регулирующие общественные отношения социальные нормы, часть из которых затем закрепляется в праве и такие нормы становятся юридическими. При этом генеральная (философская) цель социальной системы выступает её вектором развития, детерминирующим развитие системы. Для устойчивости социальной системы критическую важность приобретает соблюдение гармонии (внутреннего непротиворечия) на различных уровнях системы социальной регуляции общества – от базовых ценностей до правовых норм. Представляется, что конфликты социальных ценностей, а также личных, общественных и государственных интересов выступают базовыми условиями снижения эффективности всей правоохранительной деятельности в Российской Федерации.

Цель социальной системы должна быть обращена в будущее, нацелена на развитие, это должна быть цель-достижение (достижимая цель). Построение цифровой экономики как раз отвечает такому критерию. Но для гармонизации социальной системы более важна не сама цель и её вектор, а степень (сила) притяжения элементами системы. Степень притяжения цели большинством элементов формирует общую устойчивость системы. Для повышения степени притяжения целесообразно расширять применение механизмов интериоризации ценностей. Кроме того, необходимо отметить благотворный для функционирования социальной системы в острый кризисный период опыт использования цели-вызова, цели-преодоления. Генеральная цель общества должна закрепляться общепринятыми социальными ценностями и нормами.

«Сложность определения эффективности функционирования любой социальной системы накладывает ограничения на целеполагание. Цели, не поддающиеся ни формализации, ни квантификации, не могут служить ориентиром управления системой. В процессе ее функционирования они будут трансформированы, причем, возможно, и за счет искажения их сущности», - в 1990 году указывал коллектив авторов под руководством профессора В. Д. Малкова [\[16, с. 122\]](#). При этом авторы отмечали, что достижение эффективности правоохранительной деятельности в значении социального результата, а не в значении формализованного показателя деятельности, соответствующего нормативному закреплению, определяется степенью свободы действий системы по достижению заданной цели. В продолжение своих рассуждений, авторы дают **существенное отличие эффективности и качества правоохранительной деятельности на основе автономной самостоятельности элементов системы в выборе и соблюдении частных целей деятельности**. Качество правоохранительной деятельности оценивается на предмет соответствия установленным нормам и правилам функционирования, т.е. на предмет соблюдения законности. При этом, чтобы установленные правила деятельности служили средствами достижения цели, необходимо «внимательно следить» аппарату управления путем постоянного совершенствования норм и механизмов управления, что невозможно без увеличения бюрократической нагрузки что, в конечном итоге, приведет к неизбежным дефектам управления и снижению эффективности правоохранительной деятельности. Кроме того, при помощи норм законодательства можно создать любые правовые механизмы, при реализации которых правоприменитель будет укладываться в рамки законности. Такая правоохранительная деятельность формально будет законной (следовательно, и качественной), но противоречащей целям социальной системы. «Возможность возникновения подобной ситуации требует переосмысления всех основных параметров организации: ее цели, процедуры функционирования, ресурсного обеспечения, структурного построения и механизмов управления. Внесение необходимых изменений призвано в данном случае восстановить нарушенную связь между качеством работы членов организации и эффективностью её функционирования» [\[16, с. 124\]](#), – важные слова из 1990 года об избавлении правоохранительной деятельности от избыточной централизации.

Данные положения не теряют актуальности и через 30 лет, за которые наше общество так и не смогло (или не захотело) создать единую модель оценки эффективности правоохранительной системы, продолжая оценивать её деятельность по статистическим показателям, а не по социальным целям. Гораздо эффективнее осуществлять и оценивать правоохранительную деятельность на основе генеральной цели, общих ценностей и соотнесенных с ними конечным социальным результатом, выражающимся в определенном социально-экономическом состоянии общества и перспективах потенциального развития.

**Основные условия неэффективности отечественной правоохранительной деятельности ОВД на современном этапе** по оценкам вневедомственных экспертов состоят в следующем [\[17, с.6\]](#):

1. Сверхцентрализованность, порождающая запутанные и неэффективные системы управления, изоляцию от местных сообществ, недостаток обратной связи.
2. Вынужденная ориентация на показатели объема деятельности, а не на социально и правоохранительно значимый результат.

**3.** Работа «на показатели», которая приводит к отбору «удобных» очевидных дел (то, что «раскрывается само собой»), нарушающему права пострадавших от более сложных, неочевидных преступлений; нарушения УПК и ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; фальсификация доказательств для нужд статистики; неэффективный расход материальных и временных ресурсов.

**4 .** Перегруженность делопроизводственной работой, в результате — нарушения законности, призванные ускорить бюрократический процесс и дефекты вневедомственных механизмов контроля.

**5 .** Перенос содержательной работы по выяснению реальных обстоятельств дела и определению виновности (сбора и закрепления доказательств) на более ранние этапы процесса (раскрытие в течение дежурных суток, по «горячим следам», в планово-отчетный период).

Представляется, что дальнейшее повышение эффективности деятельности правоохранительных органов РФ должно быть связано с:

- 1) реализацией гармонизированных частных целей личности, общественных целей населения и национальных ценностей государства и его органов – на основе признания приоритета личных ценностей и согласования их с вышестоящими;
- 2) утверждением новых для правоохранительной системы социально-правовых отношений и форм взаимодействия управляющих и управляемых субъектов – внедрением инновационных практических механизмов управления правоохранительной сферой;
- 3) повышением роли личности сотрудника правоохранительного и использованием его личностного потенциала, созданием условий для профессионального развития личности – помещением сотрудника, а не его начальника в центр многообразия социально-правоохранительных связей, в которые сотрудник вступает по поводу исполнения должностных обязанностей;
- 4) повышением роли профессионального коллектива правоохранительного органа; максимальным использованием внутренних и внешних социальных резервов коллектива сотрудников органов внутренних дел, вплоть до коллективной ответственности при нарушении истинных целей социальной и правоохранительной систем;
- 5) установлением конструктивного взаимодействия полиции с широкими слоями населения, различными социальными группами и частными лицами, в том числе с применением новейших информационно-телекоммуникационных сетевых мобильных технологий обратной связи в режиме реального времени.

### **Предпосылки трансформации понимания эффективности правоохранительной деятельности**

Практические механизмы коммуникации играют важную роль в правоохранительной сфере [\[18\]](#). С развитием информационно-телекоммуникационных технологий и сетей передачи данных современное общество все чаще рассматривается как совокупность самоорганизующихся на основе информационных коммуникаций горизонтальных (неформальных) социальных групп (теория сетевого информационного общества). Такой подход является современным адаптивным видом традиционного кибернетического подхода к изучению общества [\[19\]](#). Современные социальные группы – гуманитарные сети – формируются вокруг общих ценностей и интересов, обладают устойчивыми социальными связями, характеризуются высокой внутренней лояльностью и

солидарностью. Сетевые механизмы управления в социально-экономических и политических явлениях и процессах приобретают институциональный характер и объективно формируют современную общественную структуру. Типичными гуманитарными сетями являются современные транснациональные криминальные сообщества, террористические организации и их ячейки, протестные движения сетевого типа.

В связи с трансформациями в общественной деятельности и социальных структурах в развитых социально-экономических системах (прежде всего, в странах Европейского союза) стала очевидной и начала применяться на практике адаптивная правоохранительная деятельность, которая приспособлена к новым условиям институциональной среды ответными мерами, соответствующими современным угрозам. В качестве адаптивных механизмов правоохранительной деятельности следует рассматривать расширение информационных коммуникаций и кооперационных связей правоохранительных органов. Расширение механизмов всеобъемлющего легального сбора информации правоохранительными органами при этом является необходимым условием формирования концептуально новой – сетевой – модели правоохранительной деятельности. Такая модель предполагает тесное сотрудничество органов полиции и юстиции. При этом деятельность полиции децентрализована организационно, но интегрирована источниками информации и координирующим управлением.

### **Теория сетевой правоохранительной деятельности**

Под **сетевой правоохранительной деятельностью** нами предлагается к пониманию модель организации совместных действий различных субъектов государственного управления в среде правоохранительной коммуникации, направленных на получение общих результатов. В процессе сетевой правоохранительной деятельности создается, дополняется и используется общая для всех субъектов значимая информация (в электронном виде), используются общие нормы и стандарты (правила) деятельности, в интересах совместной деятельности совершаются общественно значимые действия, применяются единые подходы к оценке эффективности деятельности. Участники сетевой правоохранительной деятельности объединены общей информационной инфраструктурой и общими объектами информации, в отношении которых они осуществляют свои полномочия.

Предпосылками развития сетевой модели правоохранительной деятельности в нашей стране, как и в странах Европейского союза, выступают практические проблемы стандартизации правоохранительной деятельности полиции и взаимодействующих неподчинённых органов в осложнённых (экстремальных) условиях функционирования (например, при противодействии терроризму и иным чрезвычайным обстоятельствам) [20]. В такой скоординированной правоохранительной деятельности эффективность достижения общего согласованного результата зависит не только от деятельности различных подразделений и функциональных групп ОВД, но и от взаимодействующих правоохранительных и иных органов власти и самоуправления, хозяйствующих субъектов.

Практическая потребность развития описанной авторской модели подтверждается проведенной в 2016 году реформой правоохранительных органов, в ходе которой пока не получили достаточной правовой регламентации вопросы информационного и компетентностного взаимодействия между государственными правоохранительными органами, не решены многие организационные проблемы межведомственной передачи информации и организации совместного пользования ею. Налаживание межведомственного взаимодействия правоохранительных органов с учётом возможного

продолжения реформ в ближайшей перспективе потребует разработки стратегически нового концептуального подхода.

### **Практическая реализация модели сетевой правоохранительной деятельности**

Предлагается организовать сотрудничество отечественных правоохранительных органов на сетевых принципах. В условиях современной сетевой общественной структуры **для координации отечественной правоохранительной деятельности необходимо создать правоохранительную организацию сетевого типа**. Целесообразным полагаем ведение данной организацией совместных баз данных информации (цифровых источников доказательств) с предоставлением распределенного сетевого доступа к ней субъектам правоохранительной деятельности. Элементарные единицы информации – юридические факты, разведывательные выводы, перенесенные в цифровую форму – должны стать интегрирующими основами данной модели. Оперативно-розыскное право должно трансформироваться в полицейско-разведывательное (по опыту стран Европейского союза). Информация не должна принадлежать отдельному должностному лицу или отдельному правоохранительному органу. Это повышает вероятность её эффективной многократной реализации в праве, снижает вероятность коррупционного сокрытия информации от правосудия, способствует соблюдению принципа неотвратимости наказания, снимает избыточную политическую конкуренцию правоохранительных органов. Результатом такого подхода к организации правоохранительной деятельности должна стать реализуемая правоохранительной организацией сетевого типа единая для всех субъектов информационно-правоохранительная среда и единая система оценки результатов правоохранительной деятельности. Данный орган должен также отвечать за ведение общегосударственной криминальной статистики. Решение о выборе или создании такой правоохранительной организации сетевого типа находится в политико-правовой плоскости и настоящим исследованием не охватывается.

На основании сведений, вносимых в единую информационно-правоохранительную среду алгоритмизированными методами должны строиться объективные и независимые от оцениваемого органа показатели эффективности его деятельности. Ответственность за формирование и обслуживание единой информационно-правоохранительной среды, оценка совместной скоординированной правоохранительной деятельности должна также быть возложена на самостоятельную правоохранительную организацию сетевого типа. При этом достигаемый общий социальный результат борьбы и противодействия преступности с применением сетевых принципов организации должен предполагать в каждом правоохранительном органе оценку персонального вклада в коллективный правоохранительный результат. И при этом подходе должно строиться справедливое распределение оплаты труда: стимулирующее личный вклад, оценивающее экономическую эффективность труда.

### **Современные теоретические основы методологии оценки результатов деятельности государственных органов в социально-экономической системе**

Критерии оценки конечных социально-значимых результатов любой, в том числе и правоохранительной деятельности – основной вопрос, подлежащий установлению при изучении эффективности деятельности. В современной международной менеджмент-практике такие критерии именуются ключевыми показателями эффективности (Key Performance Indicators, KPI).

Понятие «эффективность» может рассматриваться в различных значениях – как соотношение полезного результата и затратного механизма; в традиционном идеальном понимании – как способность выполнять работу и достигать необходимого или желаемого результата с наименьшей затратой времени и усилий; в универсальном оптимальном понимании – как соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами (ISO 9000:2015). Эффективность имеет степени (большая или меньшая степень достижения цели), а оптимальность таковых не имеет (оптимальный - это наилучший путь достижения цели).

Одним из центральных понятий для современной экономической науки и объективного материализма является оптимальность по Парето – это такое состояние некоторой системы, при котором значение каждого частного показателя, характеризующего систему, не может быть улучшено без ухудшения других. Таким образом, признаётся право на все изменения, которые не приносят никому дополнительного вреда. Множество оптимальных состояний системы называют «множеством Парето», «множеством альтернатив, оптимальных в смысле Парето», либо «множеством Парето-оптимальных альтернатив». Используются также термины «компромиссные», «неулучшаемые» альтернативы. Состояние, когда достигнута Парето-эффективность – это ситуация, когда все выгоды от обмена сторон исчерпаны.

К Парето-эффективности стремятся субъекты экономики. К такой модели тяготеют социально-экономические системы капиталистического мира. Достижение ключевых показателей эффективности правоохранительной деятельности невозможно без ограничения определенных личных и имущественных прав и без использования материальных ресурсов, которые формирует социально-экономическая система. Следовательно, оценка эффективности правоохранительной деятельности, формируемая при участии всех ветвей власти, федеральных и региональных властей, органов местного самоуправления, при совместном скоординированном участии различных должностных лиц с различными компетенциями, должна стремиться к Парето-эффективной модели. Таким образом, невозможно оценивать эффективность полиции или органов внутренних дел в целом без оценки эффективности взаимодействия с иными правоохранительными органами (следствия, дознания, финансового мониторинга), надзирающими (прокуратура) и контролирующими (представительные органы, общественность, правозащита) институтами, органами юстиции и правосудия, без учёта мнения и ожиданий населения. Общая эффективность правоохранительной деятельности при этом напрямую будет связана с уровнем восприятия (интериоризацией) каждым правоохранителем общих правоохранительных ценностей своей деятельности.

### **Оценка деятельности иных субъектов правоохранительной деятельности**

Деятельность следователей и дознавателей правоохранительных органов оценивается на основе показателей, формируемых едиными статистическими отчётами, формы которых утверждены ведомственным приказом Генеральной прокуратуры РФ в 2015 году [21]. Все указанные в нём показатели носят процедурный характер и отражают механизмы исполнения уголовно-процессуальных функций для количественной оценки состояния законности (качества) правоохранительной деятельности, но не её эффективности. Процессуальные порядки собственной правоохранительной деятельности государственные правоохранительные органы регламентируют через политико-представительные органы (парламент).

Прокурорская деятельность вышестоящими прокурорами оценивается также процедурно

и количественно без оценки целесообразности совершаемых им действий <sup>[22]</sup>. При этом в формах ведомственной статистики задача соотнесения данных о деятельности прокурора с данными о деятельности иных правоохранительных органов не ставится. Прокурорская деятельность оценивается в отрыве от всей иной правоохранительной деятельности. Также не устанавливаются зависимости между статистическими показателями надзорной и координационной функциями органов прокуратуры.

Деятельность суда как независимой ветви власти исполнительными органами оценена быть не может. Судебная деятельность оценивается коллегиями (фактически – аппаратом вышестоящего суда) по двум основным показателям – соблюдение процессуальных сроков и «стабильность судебных решений» (отношение общего количества решений к отмененным) <sup>[23]</sup>, ставя судью вышестоящей инстанции в зависимое положение от предшествовавших решений по делу. При этом индивидуальная «нагрузка» судьи (его личный вклад в общий результат деятельности суда), не формирует общий показатель эффективности судебной деятельности. Представляется, что исходя из принципа независимости, эффективность деятельности суда вообще не должна оцениваться.

### **Предложение**

Основываясь на описанных противоречиях отечественной правоохранительной системы, предлагается авторская компромиссная технология оценки эффективности правоохранительной деятельности (полиции, органов внутренних дел и всей сферы правоохраны) методами информационного анализа (установлением взаимосвязей) между уровнем преступности и едиными интегрированными количественными показателями межведомственной и межуровневой правоохранительной и судебной деятельности (с позиции сетевого подхода к совместной деятельности). Особо отметим, что каждый показатель сам по себе не несёт какой либо ценности, а представляет интерес лишь по взаимосвязи с показателями преступности. Такие связи должны исследоваться методами информационного анализа.

К показателям компромиссной модели системы оценки эффективности совместной межведомственной и межуровневой (сетевой) правоохранительной деятельности предлагается отнести следующие данные.

1. Сумма ущерба, возмещенного потерпевшему и (или) государству: по приговору суда (на основе разысканного оперативными подразделениями или арестованного следственными органами в обеспечительных целях имущества), а при недостаточности возмещаемой суммы в реальном денежном выражении – на основе сведений о компенсации недостающей разницы из дохода осужденного (возможно и из государственной казны, исходя из состава правонарушения). Данный показатель не предназначен для принятия каких-либо управленческих решений и серьезных выводов. Данным денежным показателем можно лишь обозначить идеальную и недостижимую экономическую эффективность правоохранительной деятельности и условно сравнивать данный показатель с затратами на такую деятельность.
2. Количество заблокированных подозрительных финансовых операций (необычных сделок), объём и сроки блокировки денежных средств на банковских и иных электронно-валютных лицевых счетах; объём арестованного и конфискованного имущества, объём и сроки ареста возвращенного владельцу избыточно или незаконно арестованного имущества и т.п. экономические оценочные показатели.
3. Объём денежных компенсаций реабилитированным подозреваемым и обвиняемым (подсудимым), уголовное преследование в отношении которых было признано незаконным, выплаченных из государственной казны. При использовании подобного

интегрированного показателя правосудие должно усилить свою справедливо-восстановительную функцию.

4. Количество направленных в суд, санкционированных судом и не обжалованных прокурором или правозащитной стороной арестов и иных мер пресечения в отношении физических лиц; количество арестов физических лиц, в последующем признанных незаконными или избыточными. При использовании такого интегрированного показателя используется метод многофакторной проверки соответствия выполняемого действия (ареста) целям правоохранительной системы.
5. Количество осужденных лиц по группам статей УК РФ (по объекту и предмету посягательства, без учета количества уголовных дел и их эпизодов). При этом количество привлекаемых по делу подозреваемых и обвиняемых учитываться не должно. Данный показатель вводится для мониторинга и сравнения с уровнем преступности и иными статистическими показателями. Выбор показателя осужденных обусловлен тем, что, исходя из принципа презумпции невиновности, не всегда удаётся доказать причастность подозреваемого лица к ранее совершенным действиям и нераскрытым преступлениям. В целях искоренения фактов фабрикации доказательств и уголовных дел для улучшения статистических показателей деятельности необходимо запретить оценивать правоохранительную деятельность «палочной» системой – по количеству подозреваемых, уголовных дел и их эпизодов. Гипотеза данного показателя состоит в том, что, реализуя принцип неотвратимости наказания, можно отслеживать динамику отдельных видов преступности (прежде всего – в наиболее опасных организованных формах) во взаимосвязи с лицами, совершающими преступления: если тренды показателей совпадают, можно говорить об определенной эффективности. Данный показатель основан на компетентностно-специализированных свойствах преступных лиц (преступных сетей) и на профессионализации структуры преступности. Уровень «бытовой», неумышленной и непрофессиональной преступности определяющего значения для оценки не имеют, т.к. в значительной степени детерминируются факторами социально-экономической среды, а не деятельностью правоохранительных органов.
6. Объем информации (разведывательных выводов, цифровых результатов оперативно-розыскной деятельности), внесённых в общие межведомственные интегрированные базы данных для совместного использования по различным уголовным делам. Использование показателя основано на внедрении практических механизмов сетевой правоохранительной деятельности.
7. Уровень рецидивной преступности с выделением конкретных исправительных учреждений, ответственных за антикриминальную коррекцию направленности личности. Необходимо утвердить формы коллективной и персональной ответственности должностных лиц пенитенциарной системы за перевоспитание осужденных, по примеру Германии узаконить превентивной заключение. С этим же показателем тесно связан показатель денежно-финансового исполнения решений судов службой судебных приставов.

Описанные критерии были адаптированы под уголовно-процессуальные отношения, но по аналогии могут применяться и к административному производству. Представляется, что 5-7 ключевых показателей эффективности (KPI) для оценки всей правоохранительной деятельности на соответствие истинным целям социальной системы должно быть вполне достаточно. Детализация оценки эффективности правоохранительной деятельности в конкретных органах и подразделениях должна производиться оценкой личного вклада в достигаемый коллективный результат.

## **Заключение**

Эффективность управления обеспечивается различными методами и средствами. Важную роль при этом играют социальные эксперименты и прикладные исследования, они помогают раскрыть общественные процессы во всей их сложности и многообразии, позволяют оценить эффективность той или иной системы управления. Практическое внедрение описанной сетевой модели системы оценки конечных социально-значимых результатов деятельности ОВД и иных субъектов правоохранительной деятельности (на опыте организации деятельности полиции стран Европейского союза) позволит отечественной правоохранительной системе, опираясь на генеральные цели при выполнении своих функций, достигать истинных социально-значимых результатов.

Описанные авторские предложения основаны на внедрении сетевых принципов организации правоохранительной деятельности и могут быть реализованы в различных формах. Безусловно, зарубежный опыт в одной из сфер общественной жизни не может быть механически адаптирован в отечественных социально-экономических реалиях. Полагаем, что проекция западноевропейского опыта в современную отечественную модель правоохранительной деятельности потребует дальнейшей разработки нового концептуального подхода, основанного на учёте трансформации социальных структур. Надеемся, что провозглашённая лидером страны цель на построение цифровой экономики приблизит понимание необходимости существенной трансформации основ отечественной правоохранительной деятельности среди профессиональной и широкой общественности.

## **Выводы**

1. Правоохранительная деятельность государства как социально-экономическая модель – это всегда компромисс между правоохранительными целями социальной системы, предпринимаемыми действиями (правоохранительными механизмами) и затратами на их исполнение (в виде экономических ресурсов, ограничения прав и свобод).
2. Регулированием активности правоохранительных действий и издержек затрат на реализацию правоохранительной функции государства можно приблизиться к компромиссно-оптимальной модели правоохранительной деятельности.
3. Эффективность какого-либо субъекта правоохранительной деятельности (в том числе органов внутренних дел, полиции) невозможно оценивать в отрыве от согласованной между собой (по социальным целям) судебной, прокурорской, правозащитной и правоохранительной деятельности.
4. Целеполагание и оценка эффективности конечных социально-значимых результатов правоохранительной деятельности обуславливают переход такой деятельности к согласованной модели межведомственного и межуровневого (сетевого) сотрудничества с применением цифровых объектов информации и сетевых телекоммуникационных технологий, который является естественным и неизбежным следствием развития социальной среды.
5. Современная правоохранительная деятельность организационно должна быть существенным образом переформатирована путём усиления информационного сотрудничества различных несоподчинённых правоохранительных органов при координирующем управлении независимой правоохранительной организации сетевого типа. Цифровая экономика и сетевая правоохранительная деятельность – это элементы единой модели социальной системы будущего.

## **Библиография**

1. Брокгауз Ф.А. , Ефрон И.А. Философский словарь логики, психологии, этики, эстетики и истории философии / под редакцией Э. Л. Радлова. – СПб.: Тип. Акц. Общ. Брокгауз-Ефрон, 1911. – С. 64
2. Маркс К. К критике гегелевской философии права. – 2 изд. – М.: Издательство политической литературы, 1955. – Т. 1. – С. 270–273.
3. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – 5 изд. – М.: Политиздат, 1967. – Т. 39. – С. 75.
4. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – 3 изд. – М.: Политиздат, 1932. – Т. 20. – С. 20.
5. Цифровая экономика – это основа, которая задаёт новую парадигму развития государства, экономики и всего общества: стенографический отчёт о выступлении В.В. Путина на пленарном заседании Петербургского международного экономического форума 2 июня 2017 г. // Сайт Администрации Президента РФ в сети Интернет, режим доступа [свободный] по URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54667> (дата обращения 03.06.2017).
6. Ипакян А.П. Организация системы информации и аналитическая работа в органах внутренних дел. – М.: Высшая школа МВД СССР, 1971. – 31 с.
7. Ипакян А.П. Критерии и методы оценки эффективности управления в органах внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1974. – 35 с.
8. Ипакян А.П. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР, 1976. – 49 с.
9. Ипакян А.П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования // Труды Академии управления МВД России. – 2007. – № 4. – С. 47-52.
10. Ипакян А.П., Бунов Е.Г. Проблемы оценки деятельности правоохранительных органов // Социально-гуманитарные знания. – 2010. – № 6. – С. 160-166.
11. Вопросы оценки деятельности территориальных органов: приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 (в ред. от 13.02.2017 № 61) // СПС «СТРАС «Юрист»: ведомственный электронный ресурс, режим доступа [ограниченный] из телекоммуникационной сети МВД России (дата обращения 06.06.2017).
12. Форма «4-Крит»: приложение № 8 к приказу МВД России от 31.12.2013 № 1040 // СПС «СТРАС «Юрист»: ведомственный электронный ресурс, режим доступа [ограниченный] из телекоммуникационной сети МВД России (дата обращения 06.06.2017).
13. Ходжаева Е. Такая Россия: палки важнее людей // Информационный ресурс сети Интернет «Такие дела». Доступ [свободный] по URL: <https://takiedela.ru/2017/05/takaya-rossiya-pravookhruniteli/> (дата обращения 30.05.2017).
14. Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации по итогам 2016 года и ожидаемые тенденции ее развития: аналитический обзор. – М.: ВНИИ МВД России, 2017. – 54 с. // Сайт ВНИИ МВД России в сети Интернет. Доступ [свободный] по URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/997033> (дата обращения 30.05.2017).
15. Оценка эффективности и продуктивности органов полиции // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубежной печати): ежемесячный информационный бюллетень. – М.: ВНИТИ РАН. – 2016. – № 2. – С.21-33.
16. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник. Веселый В., Воскресенский Г.М., Караханов В.Е и др. Ред. Малков В.Д. – М.: Академия МВД

СССР, 1990. - 324 с.

17. Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции / Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования: часть первая, главы 1, 2, 3 (коллектив авторов). – СПб: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2012. – 146 с.
18. Андреев Н.А., Коробов В.Б. Коммуникация в правоохранительной сфере: сущность и классификация // Труды Академии управления МВД России. – 2014. – № 3 (31). – С. 64-67.
19. Винер Н. Кибернетика и общество. – М.: Издательство иностранной литературы, 1958. – 200 с.
20. Меньших В.В., Самороковский А.Ф., Горлов В.В. Сетевая модель действий органов внутренних дел при чрезвычайных обстоятельствах криминального характера (на примере массовых беспорядков) // Труды Академии управления МВД России. - 2013. - № 4. - С. 54-59.
21. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 20.02.2015 № 83 «Об утверждении и введении в действие форм федерального статистического наблюдения N 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании» и N 1-ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы и дознания», а также Инструкции по составлению отчетности по формам федерального статистического наблюдения N 1-Е, 1-ЕМ» // Электронный сетевой ресурс: доступ [по подписке] из СПС «Гарант» (дата обращения 05.06.2017).
22. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27.03.2017 № 199 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Основные показатели работы прокурора» по форме ПМ» // Электронный сетевой ресурс: доступ [по подписке] из СПС «Гарант» (дата обращения 05.06.2017).
23. Диагностика работы судебной системы в сфере уголовного судопроизводства и предложения по ее реформированию. Часть I / Т. Бочаров, В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, И. Четверикова, М. Шклярчук. - СПб: ИПП ЕУСПб, 2016. - 110 стр.