Федеральное государственное казенное учреждение
высшего профессионального образования
«Академия управления Министерства внутренних дел
Российской Федерации»

На правах рукописи

Бунов Егор Георгиевич

СОЦИАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

Специальность 22.00.08 – социология управления

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Научный руководитель:
доктор социологических наук, профессор
В.Б. Коробов

Москва - 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ 18

§1.1. Теоретико-методологические основы оценки эффективности деятельности правоохранительных органов 18

§1.2. Предметное содержание социальной эффективности деятельности органов внутренних дел 44

§1.3. Обзор отечественного и зарубежного опыта оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов 63

§1.4. Анализ методологических подходов к оценке социальной эффективности деятельности органов внутренних дел 87

ГЛАВА II. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ 107

§2.1. Корректировка критериев и показателей деятельности органов внутренних дел 107

§2.2. Оценка деятельности органов внутренних дел со стороны населения 124

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 167

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 174

ПРИЛОЖЕНИЕ №1 195

ПРИЛОЖЕНИЕ №2 198

ПРИЛОЖЕНИЕ №3 216

ПРИЛОЖЕНИЕ №4 223

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Развитие современного российского общества осуществляется в крайне сложных, противоречивых условиях. В стране решается комплекс задач по реформированию экономической, социальной, политической жизни, формированию институтов гражданского общества, правового демократического государства. Вместе с тем, на темпах и качестве проводимых в стране реформ продолжают негативно сказываться последствия отечественного и мирового системного кризиса. Одним из них, безусловно, является высокий уровень преступности, которая по всем признакам приобретает устойчивый характер и затрагивает всю структуру органов власти, управления и общественных отношений. Решению этой проблемы призвана содействовать реформа системы Министерства внутренних дел (МВД) России, которая впервые провозгласила приоритет социальной эффективности над традиционными внутриведомственными количественными показателями в построении управленческой вертикали.

Однако реально предпринимаемые меры по противодействию преступности и после объявления реформы в ряде территориальных органов внутренних дел оказываются, как и прежде, неадекватными складывающейся оперативной обстановке. Продолжают иметь место практики погони за количественными показателями, манипуляции со статистикой и отчетными данными, укрытия преступлений от учёта, необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел, незаконного приостановления или прекращения предварительного следствия или дознания.

При этом как руководство страны, так и рядовые граждане осознают необходимость формирования полноценного института полиции, отвечающего общепринятым международным стандартам; реализации

социально ориентированных положений и принципов деятельности полиции, закрепленных в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Одной из важных проблем в организации деятельности полиции, в этом смысле, продолжает оставаться негативная оценка гражданами социально-значимых результатов её деятельности.

Анализ предпринимавшихся в различные годы попыток усовершенствования систем оценок в управлении органами внутренних дел показывает, что каждая из них, так или иначе, представляла собой модифицированный вариант предыдущей, основанной преимущественно на количественных показателях. Подлинно глубокое реформирование их работы объективно ориентирует этот институт на более полное выполнение социальных функций и отражение результатов в системе отчётных и контролируемых данных. Трудность такого поворота связана с тем, что помимо инерции превалирования узковедомственных интересов, недостаточным является и уровень теоретико-методологического обоснования нового подхода к оценке эффективности работы органов внутренних дел и прежде всего с позиции социальных критериев.

Актуальность темы исследования как раз и обусловлена необходимостью совершенствования методологии оценки социальной эффективности деятельности органов внутренних дел и их аппаратов управления, которая ориентировала бы на такие критерии и показатели, которые соответствовали бы интересам и требованиям главного потребителя правоохранительных «услуг» – населения, и совпадали с теми критериями, по которым оно преимущественно и оценивает их деятельность. Социальная эффективность может быть представлена шкалами разных показателей, но в целом они должны отражать объективный результат деятельности специализированного института, с помощью учёта которого только и можно совершенствовать функциональные и структурные параметры системы органов внутренних

дел и их аппаратов управления, корректировать цели и задачи в соответствии с оценками различных социальных слоёв и групп граждан.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о практической значимости разработки теоретических, методологических и методических проблем, связанных с оценкой социальной эффективности деятельности органов внутренних дел на всех уровнях их организации (федеральном, окружном, межрегиональном, региональном и местном).

Научная проблема исследования заключается в недостатке теоретическо-методологических знаний относительно сочетания в системе управления внутренних и внешних оценок своей деятельности, конечных и промежуточных результатов, с чем сталкиваются любые организации, в том числе и органы внутренних дел, регулирующие свои отношения с институциональной средой. В то же время, именно для такой жёстко иерархизированной системы как МВД России эта проблема вырастает до общесоциальной, поскольку средой здесь выступают не отдельные институты, а всё население страны, и вопрос о том, как на самом деле сочетаются в управлении ведомственные интересы и интересы различных социальных групп, остаётся открытым и в научном плане.

Практическая проблема исследования заключается в необходимости в условиях реформы системы МВД России нахождения способов включения в технологию управления органами внутренних дел оценки результативности их деятельности со стороны населения.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы эффективности деятельности субъектов государственного и делового секторов, выработки надежных критериев и показателей её оценки уже с начала 20-30-х гг. XX в., как за рубежом, так и в нашей стране, рассматривались в контексте общетеоретических и методологических проблем социального управления и менеджмента. В частности, развитие управленческой мысли, связанное с разработкой системного подхода,

теории организации, кибернетической теории, значительно расширило методологическую базу научного поиска в области эффективности государственных (включая полицейские структуры) и деловых организаций. Большой вклад в разработку данных направлений внесли зарубежные ученые, среди которых Р. Акофф, М. Альберт, И. Ансофф, А. Бак, М. Вудкок, Э. Гоулднер, Р. Джонсон, П. Друкер, Б. Карлофф, В. Лефевр, М. Мескон, Т. Питерс, А. Райс, К. Ридли, Ф. Роджерс, Г. Саймон, Р. Уотермен, Д. Френсис, В. Хартман, Ф. Хедоури, В. Шток, Ф. Эмери, С. Янг и другие. При этом разработка проблем социального управления велась на основе широкого использования достижений в области теоретической социологии. В частности речь идёт об идеях таких зарубежных теоретиков как Э. Гидденс, Д. Норт, А. Турен, П. Штомпка и других.

В решение проблем оценки результатов деятельности государственных организаций (административных, производственных, непроизводственных и т. д.) внесли вклад отечественные учёные А.Н. Аверин, Г. В. Атаманчук, В. Г. Афанасьев, Д. М. Гвишиани, Т. М. Дридзе, А.К. Зайцев, Т.И. Заславская, В. Г. Подмарков, Р. В. Рывкина, Н. М. Слепенков, Ю. А. Тихомиров, В. Б. Уткин, Р. А. Фатхутдинов, А. А. Шулуса, Л. С. Явич и другие.

С позиций социологии организации и управления указанные вопросы исследовались Государственным университетом управления, Центром социологии управления и социальных технологий Института социологии РАН, Восточной экономико-юридической гуманитарной академией, Всероссийским научно-исследовательским институтом МВД России. Изучались в работах В. И. Башмакова, В. В. Егорова, Н. И. Лапина, А. И. Пригожина, А. В. Тихонова, Е. В. Тихоновой, Ж. Т. Тощенко, В. В. Щербины, В. А. Ядова и других.

Разработке вопросов оценки эффективности деятельности правоохранительных органов в целом и органов внутренних дел в частности

в условиях проведения правоохранительной реформы посвящены работы Ю. Е. Аврутина, Н. А. Андреева, Т.М. Бормотовой, С.В. Егорышева, Ю. И. Ефанова, Н. Н. Иванова, А. П. Ипакяна, М. П. Киреева, С. А. Капитонова, А. М. Кононова, В. Б. Коробова, А. Ф. Майдыкова, и ряда других.

Вместе с тем, несмотря на достаточно широкое изучение и проработку данных вопросов с различных сторон, обоснованной, опирающейся на эмпирические исследования концепции социальной эффективности деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы МВД России так и не сложилось. Данный факт позволил определить объект, предмет исследования, сформулировать гипотезу, цель и задачи исследования.

Цель диссертационной работы заключается в получении нового знания о реальных тенденциях и факторах, влияющих на деятельность органов внутренних дел в условиях реформирования и определяющих её социальную эффективность.

Объектом исследования является социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в процессе реформирования системы управления МВД России.

Предметом исследования являются тенденции и факторы, влияющие на социальную эффективность деятельности органов внутренних дел.

Гипотеза исследования. Основными тенденциями социальной эффективности деятельности органов внутренних дел являются: ориентация системы управления МВД России на устойчивое взаимодействие с населением и оценка её с учетом общественно-значимых критериев, влияющих на процесс выработки и принятия управленческих решений.

Задачи исследования:

- провести теоретико-методологический анализ феномена социальной эффективности деятельности правоохранительных органов;

– выявить функциональную роль соотношения внутренней и внешней оценок эффективности деятельности органов внутренних дел как специфики управления в данном типе социальной организации;

– определить сходство и различие ведомственных и общественных оценок эффективности деятельности органов внутренних дел (их значение для социально-ориентированного реформирования системы МВД России);

– проанализировать отечественный и зарубежный опыт в использовании ведомственных и внешних оценок эффективности работы органов правопорядка, а также современный опыт наиболее успешных подразделений системы МВД России;

– разработать теоретико-методологический подход социологического исследования проблемы использования на практике внутренних и внешних оценок эффективности в управлении деятельностью органов внутренних дел;

– на основе материалов эмпирического исследования проверить основную гипотезу, определить тенденции и факторы, способствующие и препятствующие смене приоритетов в работе органов внутренних дел, их переориентации на устойчивые горизонтальные связи и отношения с населением, внести предложения по корректировке критериев и показателей деятельности системы управления МВД России;

– обосновать возможности использования результатов изучения общественного мнения в оценке социальной эффективности деятельности органов внутренних дел на различных уровнях управления системы МВД России.

Теоретико-методологическую основу исследования составили классические и современные положения теории социального, государственного управления и менеджмента в организациях. Отправной точкой анализа оценок эффективности деятельности органов внутренних дел на различных уровнях управления организации послужили идеи

ведущих представителей школы научного менеджмента (Ф. и Л. Гилбреты, Ф. Тейлор, А. Файоль, У. Беннис и другие); системная теория управления, положения организационной науки (А. А. Богданов, Л. Берталанфи, У. Миллер, А. И. Пригожин, А. В. Тихонов, А.А. Шулус, В. В. Щербина, С. Янг и др.); последние достижения теоретической социологии (Э. Гидденс, А. Турен, П. Штомпка), в частности деятельностно-активистский взгляд на социальные процессы; различные подходы учёных к оценке эффективности управления органами внутренних дел (С. Е. Вицин, А. П. Ипакян, А. Ф. Майдыков, В. Д. Малков, Г. А. Туманов, Е. Ф. Яськов и др.).

В работе использовались как общенаучные методы (системный, структурно-функциональный, историко-генетический анализ, синтез, обобщение, сравнение), так и специальные – сравнительно-правовой, типологический анализ, ситуационный подход, статистический анализ.

Эмпирическую базу исследования составили результаты вторичного анализа:

- отечественных и зарубежных исследований проблем эффективности правоохранительной деятельности;

- данные национальной статистики;

- прикладных исследований, проведенных государственными и негосударственными организациями;

- опубликованных результатов социологических исследований, аналитического Центра Юрия Левады – «Левада-Центр», Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и Фонда «Общественного мнение»;

- результаты социологических исследований, проведенные Всероссийским научно-исследовательским институтом МВД России (за 1995, 1998-2010 гг., более 6 тысяч респондентов ежегодно).

Материалы опроса ВЦИОМ (за 2011 г., 40 тысяч респондентов), повторно обработанные и проанализированные в ходе стажировки в Центре

социологии управления и социальных технологий ИС РАН в соответствии с поставленными в диссертации задачами.

Результаты авторского экспертного опроса сотрудников органов внутренних дел среднего и старшего начальствующего состава, преимущественно по месту службы, в семи регионах России: Москва, Московская область, Астраханская область, Самарская область, Орловская область, Краснодарский край, Курская область (n=400 сотрудников) в 2010-2011 гг. Мнение экспертов изучалось по ряду направлений: выявление их отношения к фактическим результатам работы органов внутренних дел; реакция практических работников органов внутренних дел на совершенствование критериев внутриведомственной оценки и показателей с учетом социально значимых результатов.

Достоверность результатов и выводов исследования обеспечена обоснованностью исходных теоретических положений и методологических позиций, адекватностью использованных методов цели, задачам и логике исследования, использованием комплекса взаимодополняющих методов исследования, адекватных его целям и задачам, валидностью и надежностью применяемых исследовательских процедур и методик, репрезентативностью выборочной совокупности по социально-демографическим критериям и сохранением структуры на всех этапах исследования, применением математических методов обработки и анализа результатов с применением пакета компьютерных программ SPSS 16.0 и EXCEL.

Научная новизна исследования связана с развитием отечественной социологии управления как отраслевой научной дисциплины путём включения в её проблемное поле такого объекта как система МВД России в процессе реформирования. Эта система рассматривается как трансформирующаяся вертикально-интегрированная социальная организация, стремящаяся сочетать в себе и элементы горизонтальной

ориентации, в которой главным критерием успешной деятельности стала бы социальная эффективность с позиции интересов различных групп и слоёв населения. Это позволило выйти на новые теоретические, методологические и праксеологические позиции в понимании актуальных проблем деятельности органов внутренних дел, в уточнении её целей, а также в корректировке сложившихся форм и методов работы системы управления.

Теоретическая значимость исследования непосредственно связана с элементами его научной новизны. Сформулированные автором теоретические и методологические позиции способствуют расширению и углублению имеющихся в социологии управления положений о социологическом сопровождении социально-значимых проектов, а также об особенностях, формах и методах оценки деятельности такого типа социальных организаций как органы внутренних дел.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные автором выводы могут быть использованы при совершенствовании законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов, регламентирующих организационно-правовое обеспечение управления по результатам деятельности органов внутренних дел. Материалы диссертации также могут быть использованы для создания программ обучения руководящих кадров органов внутренних дел, действиям в условиях внедрения и реализации методологии оценки деятельности органов внутренних дел, положены в основу спецкурса по соответствующей проблематике для слушателей высших учебных заведений МВД России.

Положения, выносимые на защиту:

1. Эффективность правоохранительной деятельности органов внутренних дел имеет три аспекта – социальный, экономический, технологический. Экономическая эффективность характеризует отношение

между ресурсами, направляемыми на выполнение мероприятий органами внутренних дел, и реальными результатами (целевыми и функциональными). Технологическая эффективность указывает на рациональность, обоснованность, последовательность выполняемых действий. Социальная эффективность отражает степень удовлетворенности населения качеством правоохранительных «услуг», являясь пересечением правоохранительных действий и интересов населения в защите их прав и свобод.

2. Социальная эффективность деятельности системы МВД России зависит не только от сочетания внутриведомственных показателей и учитываемых показателей общественного мнения, но и от характера сложившихся социальных отношений. Чтобы перейти от преимущественно вертикально-интегрированного типа организации, к преимущественно горизонтальному типу, особенно в нижнем и среднем звеньях управления, необходимо пойти на реальную подотчётность этих звеньев заинтересованным в улучшении их работы группам и слоям населения. Соответственно социальная организация системы МВД России должна трансформироваться в организацию смешанного типа: вертикально-горизонтальную.

3. Результаты правоохранительной деятельности органов внутренних дел характеризуют ее материальные и нематериальные последствия. Они подразделяются на целевые (фактическое достижение поставленных целей), функциональные (выполнение в бесперебойном режиме каждодневных задач), внутрисистемные (кадровые, ресурсные, технологические) и внешнесистемные (количество проведенных правоохранительных мероприятий, раскрытых уголовных дел, дел об административных правонарушениях и т. д.).

4. Оценку деятельности органов внутренних дел предлагается рассматривать как функцию управления, ориентированную на диагностику

степени фактического достижения целевых и функциональных результатов правоохранительной деятельности. Она имеет второстепенное значение по сравнению с функцией организации, но выполняет стимулирующе-корректирующую роль, т. е. сами критерии и показатели социальной эффективности должны ориентировать правоохранительную деятельность органов внутренних дел на социально-значимые результаты.

5. При корректировке системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел следует использовать аналогичный опыт зарубежных государств. В частности, речь идёт о практике переноса акцентов от оценки деятельности полиции по количественным показателям на оценку качественных (социальных) показателей. Это достигается путём выделения в правоохранительной структуре субъектов оценки деятельности федерального и местных целеориентированных органов.

6. Разработка критериев изучения общественного мнения как важнейшего источника информации лежит в основе технологии оценки социальной эффективности деятельности органов внутренних дел. К выработке таких критериев должны предъявляться определенные требования: а) объективность, т. е. относительная независимость этого мерила (критерия) от субъективных убеждений, пристрастий конкретных субъектов оценки; б) общезначимость, т. е., важность данного мерила (критерия) для многих субъектов социума; в) относительная устойчивость и подтверждаемость, т. е. при изменении технологий замеров предыдущий фокус (тенденция) общей заинтересованности, мерило (критерий) остается относительно устойчивым. Например, оценка отношения к устным или письменным обращениям граждан (внимательное, вежливое, тактичное, безразличное, формальное, хамское и т. д.) со стороны полиции.

7. Система оценки деятельности органов внутренних дел должна включать в себя следующие критерии:

- доверие полиции (в условиях функционирования иных органов и структур, осуществляющих правоохранительную деятельность, обращение граждан в полицию, как компетентный в данной области орган, является приоритетным);

- авторитетность полиции (безвозмездное оказание гражданами помощи полиции);

- безопасность граждан в общественных местах (уверенность в собственной защищенности и безопасности своих близких в общественных местах города);

- профессионализм полиции (своевременность и справедливость принятия решений при обращении граждан).

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретические выводы отражены автором в девяти опубликованных научных работах. Результаты исследования докладывались на межвузовской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической теории и практики, совершенствования государственного управления в Российской Федерации» (Москва, 2010), всероссийской научно-практической конференции «Оценка деятельности органов внутренних дел: проблемы теории, методологии, практики» (Москва, 2010), всероссийской научной конференции «Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание» (Москва, 2010), всероссийской научно-практической конференции «Гражданское общество и органы внутренних дел: проблемы, противоречия, формы взаимодействия» (Москва, 2008), международной научно-практической конференции «Стратегическое управление в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики» (Москва, 2009). Материалы диссертационного исследования внедрены и используются в деятельности УМВД по Астраханской области, а также в учебном процессе Академии управления МВД России в курсе «Система государственного и

муниципального управления», спецкурсе «Основные направления реализации административной реформы в системе МВД России», курсе «Профессионально-педагогическая компетентность руководителя городского, районного, линейного органа внутренних дел и пути её формирования».

Личный вклад автора в получение результатов, характеризующихся научной новизной, заключается в следующем:

– теоретически и эмпирически выявлены особенности сформировавшихся на практике подходов к оценке эффективности деятельности органов внутренних дел в иерархии системы управления, противоречия между количественными и качественными критериями результатов (в том числе и социальных), фактического положения дел и его отражения в отчётности;

– разработаны принципы трансформации системы МВД России как социальной организации на основе социокультурного подхода и субъект-субъектной модели социологии управления (А. В. Тихонов), социально-компетентностного подхода к повышению качества управления (Р. З. Агзамов), теории построения «хорошей социальной организации» (В. В. Щербина), результатов исследований проблем социальной стратификации (Н. Е. Тихонова, З. Т. Голенкова), с учётом социокультурной специфики проблем регионального развития (Н. И. Лапин). Основой принципов трансформации явилось включение в механизм управления подразделениями МВД России компетенций, ценностных ориентаций сотрудников и показателей социального результата правоохранительной деятельности;

– определены возможности использования зарубежного опыта в оценке эффективности деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, что позволяет сформулировать научно-практические

рекомендации органам управления, использующим сравнительную статистику полицейской деятельности в качестве источника информации;

– сформулированы основные методологические подходы к анализу оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, направленные на разграничение оценки целевых (социальных) и функциональных (технологических) результатов деятельности органов внутренних дел;

– введено определение понятия «социальная эффективность», разработаны принципиальные позиции измерения социальной эффективности применительно к деятельности органов внутренних дел, позволяющие устанавливать степень соответствия (несоответствия) результатов их деятельности потребностям, интересам, ожиданиям как общества в целом, так и отдельных социальных групп и граждан в правоохранительной сфере, что дало возможность проверить гипотезу о тенденциях трансформации социальной организации системы органов внутренних дел и внести предложения по корректировке требований к выработке критериев и показателей оценки эффективности деятельности органов внутренних дел (объективность, общезначимость, относительная устойчивость и подтверждаемость);

– обоснована возможность использования результатов изучения общественного мнения с позиции социальной эффективности деятельности внутренних дел на различных уровнях системы управления МВД России, что позволило сделать вывод о необходимости доработки Закона «О полиции» с позиции большей подотчётности кадрового состава и самой работы местных органов охраны правопорядка гражданам, проживающим на подведомственной территории.

Структура диссертационного исследования определена задачами исследования и логикой раскрытия темы и состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы, включающего 207 наименования работ

отечественных и зарубежных авторов, и 4 приложений. Основной текст работы изложен на 194 страницах, содержит 4 таблицы и 13 иллюстраций.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 1.1. Теоретико-методологические основы оценки эффективности деятельности правоохранительных органов

Повышение эффективности деятельности органов внутренних дел и качества реализации ими своих функций и услуг стало лейтмотивом всех крупных преобразований, осуществленных в стране за последние десять лет. В Концепции реформирования МВД[1] отмечается, что сегодня деятельность российских правоохранительных органов вызывает в обществе неоднозначную реакцию, и в качестве одной из основных проблем называется её недостаточная эффективность. Этот важнейший показатель состояния деятельности органов внутренних дел остается в России на довольно низком уровне. Без него сложно рассчитывать на успешную реализацию, в том числе и стратегически важных программ развития страны. В связи с этим, основной целью реформирования органов внутренних дел, согласно Концепции, является поднятие всей системы МВД на качественно более высокий уровень в интересах развития гражданского общества и укрепления государства.

С учётом намеченных и уже проводимых глобальных преобразований в системе МВД России в 2010 г. в органы внутренних дел была официально внедрена в действие новая система оценки эффективности их деятельности[2]. Однако данная система, с организационной точки зрения,

[1] Предлагаемая 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.

[2] Такая система оценки была утверждена приказом МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной

сохранила большинство черт предшествующей, так как была создана по её образу и подобию, и существенная часть внесенных изменений, в целом не меняющих её сущность, возникла на почве необходимости поддержания жизнеспособности старой системы в новых условиях. По мнению ряда специалистов, предложенная система оценки вряд ли способна решить задачу качественной модернизации деятельности органов внутренних дел, которая бы соответствовала ожиданиям главного её потребителя – российского общества.

Даже разработка перспективных базовых направлений, с учётом особенностей изменяющейся системы органов правопорядка и перераспределения приоритетных задач, позволяющих на их основе создать качественно новую систему оценки работы органов внутренних дел, остается на сегодняшний день ещё не до конца осуществленной, но крайне актуальной и важной задачей, что во многом подтверждает значимость проводимого автором исследования.

Предполагается, что оценка эффективности деятельности органов внутренних дел должна быть построена таким образом, чтобы совокупность показателей эффективности, по которым оценивается деятельность отдельного сотрудника, была разнородной (не допустимо наличие нескольких показателей, характеризующих качество выполнения одной и той же функции оцениваемого) и достаточной (важно оценивать качество выполнения всех ключевых обязанностей каждого отдельного сотрудника)[1].

Для объективной оценки эффективности деятельности органов внутренних дел назрела острая необходимость сформировать как можно более чёткие показатели, для этого необходимо иметь чёткое представление

безопасности и органов предварительного расследования».

[1]См.: Клищ Н. Н., Якобсон Л. И., Клименко А. В., Январев В. А. и др. Отчет о выполнении научно-исследовательской работы «Разработка системы показателей оценки результативности профессиональной служебной деятельности служащих правоохранительной службы, ее апробация и внедрение в государственных органах». – М., 2009. С. 24-27.

не только о структуре, целях и поставленных задачах, но и главным образом об объекте регулирования, рассматриваемом в представленном параграфе. Изучение и правильное понимание оценки эффективности деятельности органов внутренних дел в качестве объекта социологического исследования является неотъемлемым условием, одним из основных элементов проводимого автором социологического исследования.

Правильный выбор объекта исследования имеет принципиальное значение, так как, с одной стороны, он очерчивает круг изучаемых проблем, а с другой – выступает структурообразующим моментом, который определяет характеристики средств и методов наблюдения, теоретический строй знания и одновременно методологическую составляющую исследовательской работы[1].

В научной литературе ученые трактуют понятие объекта с несколько различных позиций.

Так, Ю. В. Аверин под объектом социологического исследования понимает целостное явление, т. е. явление, существование которого носит относительно обособленный характер и которое обладает способностью к саморазвитию[2]. Важно понимать, что выделение объекта исследования – это необходимая процедура в ходе разработки программы, так как от этого зависит не только выбор методов исследования, но и многое другое.

В. И. Добреньков определяет объект как явление или сферу социальной действительности, которые выступают как непосредственные носители проблемной ситуации, на которую направлена познавательная деятельность[3].

Позицию В. И. Добренькова поддерживает Е. П. Тавокин, по мнению которого объект исследования включает в себя всё то, что явно или неявно

[1] Добреньков В. И., Кравченко А. И. Социология: Учебник. – М., 2008. С. 47.
[2] См.: Аверин Ю. П. Теоретическое построение количественного социологического исследования: Учебное пособие. – М.: КДУ, 2009. С. 94-96.
[3] Капитонов Э. А. Социология XX века. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. С. 395.

содержит проблемное противоречие и порождает проблемную ситуацию, поэтому необходимо помнить, что под объектом исследования следует понимать определённую часть окружающего нас материального или нематериального мира, реальность, существующую независимо от нашего знания о ней, но только ту часть, в которой проявляется интересующая исследователя проблема[1].

При этом, по мнению А. В. Тихонова, вовлечение в научно-познавательную деятельность новых объектов должно приводить и к пересмотру исследовательских подходов и схем в направлении более полного соответствия их природе, что не может не отражаться на методологической организации исследования. Это особенно верно в отношении такого объекта социального познания, как управление[2].

В этом смысле при рассмотрении проблемы является осознание и таких понятий как «оценка» и «эффективность» и их так называемый симбиоз «оценка эффективности», которые в данном случае являются некой характеризующей составляющей деятельности органов внутренних дел.

С позиции процесса осуществления решения в организации (по мнению А. И. Пригожина), оценку эффективности можно вести с двух точек зрения, имея ввиду степень осуществления самого решения как такового, с одной стороны, и эффект, значение этого для всей организации как целого[3].

С позиции производства, эффективность оценивается по двум критериям: 1) по выпуску основной продукции и 2) по степени самореализации участниками производства своих профессиональных, гражданских и личностных качеств, что измерялось по шкале

[1] Тавокин Е. П. Основы методики социологического исследования: учеб. пособие. – М., 2009. С. 18-19.
[2] Социология управления: стратегия, процедуры и результаты исследований. – М., 2010. С. 81-82.
[3] «Социальная организация промышленного предприятия: соотношение планируемых и спонтанных процессов» под ред. Н. И. Лапина. М., 2005. С. 449.

«самореализация-отчуждение» (А. В. Тихонов)[1]. По нашему мнению, данная точка зрения приемлема к производственным организациям, где структура отношений регулируется выпуском продукции, по средствам реализации которой можно оценить эффективность деятельности и управления.

Анализ научной литературы, аналитических и экспертных разработок показал, что единого системного подхода к понятию оценки эффективности, её сущности и значения нет. Не создана пока и приемлемая нормативно-правовая база оценки эффективности. Отсутствуют методы, чёткие критерии, показатели и процедуры оценки эффективности, и в практике деятельности кадровых и иных подразделений органов внутренних дел в настоящее время господствует узкое понимание оценки эффективности и результативности. В кадровых подразделениях отсутствуют аналитические подразделения, специально занимающиеся анализом и оценкой эффективности. Но самое главное, существующие точки зрения и результаты проводимых исследований по проблемам оценки эффективности деятельности в основном касаются производственных направлений, не затрагивая проблем организаций государственно-властных структур, например, Министерства внутренних дел в котором вертикально-интегрированные связи по вопросам оценки эффективности деятельности подразделений органов внутренних дел, превалируют перед горизонтальными связями с общественностью, несмотря на декларированное желание и объективную потребность министерства сочетать в себе оценки двух направлений.

Обращаясь к толкованию понятия «оценка» в словарях, следует отметить, что, например, в толковом словаре русского языка Д. Н. Ушакова сказано: «оценка… – это мнение, суждение, высказанное о качествах кого-

[1] Там же. С.80.

чего-н.»[1]. В философском словаре оценка является философской категорией, обозначающей аксиологическое отношение человека ко всему нормативно представленному многообразию предметных воплощений человеческой жизнедеятельности и возможностям их познавательного и практического освоения. Без оценки не обходится ни один индивид, независимо от того, живет ли он обыденной жизнью или вовлечён в интенсивный поиск духовных основ бытия. В той или иной степени феномен оценки исследуется в психологии и логике, этике и эстетике, юриспруденции и социологии, исторической науке и культурологи, но нигде в целостном виде.

Также под оценкой понимается высказывание, устанавливающее абсолютную или сравнительную ценность какого-то объекта. Способы выражения оценки чрезвычайно разнообразны. Абсолютные оценки выражаются чаще всего предложениями с оценочными словами «хорошо», «плохо», «(оценочно) безразлично»[2].

По мнению экспертов, оценка деятельности сотрудников органов внутренних дел представляет собой процесс определения эффективности их деятельности в ходе реализации целей и задач органа государственной власти в соответствии с их компетенцией, позволяющий получить существенную, значимую информацию для принятия дальнейших управленческих решений.

Процесс оценки эффективности включает в себя следующие элементы:

–стандартизация деятельности для каждой должности (рабочего места) и критериев оценки эффективности этой деятельности отражающейся в должностных регламентах служащих;

---

[1] Толковый словарь русского языка: В 4 т./ Под ред. Д. Н. Ушакова. — М.: Гос. ин-т «Сов.энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов. 1935-1940.

[2] См.: Что такое Оценка? Значение и толкование слова otsenka определение термина. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.onlinedics.ru/slovar/fil/o/ otsenka.html.

– выработка процесса оценки эффективности деятельности (периодичность, методы оценки);

– непосредственно оценка эффективности деятельности по тем или иным методам;

– обсуждение с работником результатов оценки его деятельности;

– документальная фиксация оценки с последующим принятием решения[1].

Понятие эффективность в словаре синонимов русского языка означает полезное действие, отдачу, коэффициент полезного действия, продуктивность, действенность, результативность; плодотворность, действительность, оперативность. Эффективность – одно из определений человеческой деятельности, взятой с точки зрения способности обеспечить её конечный результат. В традиционной цивилизации характеризуется способностью сохранить стабильность, неизменность соответствующего общества в определенных рамках[2].

Следует отметить, отсутствие единства в толковании понятия «эффективность» применительно к правоохранительной деятельности, необходимых для её оценки критериев.

По мнению И.Н. Сорокотягина, эффективность – это результат деятельности конкретных лиц[3]. При этом, результативность и эффективность часто не совпадают, между ними отсутствует прямое и однозначное соответствие.

Другой автор считает, что эффективность определяется отношением

[1] См.: Программа европейского союза europeaid административная реформа в Российской Федерации «оценка эффективности деятельности государственных служащих» материал к обсуждению (Ключевой эксперт Проекта Ирина Котелевская). [Электронный ресурс] – Режим доступа: europeaid 113768/d/sv/ru.

[2] См.: Что такое Эффективность? Значение и толкование слова effektivnost. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.onlinedics.ru/slovar/fil/e/effektivnost.html.

[3] Сорокотягин И.Н. Использование специальных познаний – важнейшая задача эффективности следственных действий // Проблемы эффективности раскрытия и расследования преступлений. Свердловск, 1978. С. 5–50.

достигнутого результата к цели деятельности, с учётом производственных расходов[1]. Однако, нередко между понятиями «эффективность» и «результативность ставится знак равенства», что, по нашему мнению, не совсем верно.

Эффективность, по мнению В. А. Волынского, – это степень готовности (приспособленности) системы в целом и отдельных её элементов к решению поставленных перед ней задач. Результативностью же является внешнее проявление (в окружающей среде) деятельности системы[2].

В современной социологии разработка проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел концентрируется вокруг многих вопросов, например: схемы взаимодействия нескольких наиболее заинтересованных между собой сторон (например, полицейский и гражданин, полиция и общество в целом, органы внутренних дел и государство); классификация типов и форм взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества в целях повышения эффективности деятельности органов правопорядка; различные методы осуществления деятельности органов внутренних дел и т. д.[3]

По нашему мнению, на подготовку научно-обоснованных управленческих решений, направленных на совершенствование правоохранительной деятельности, непосредственно влияют результаты независимых социологических исследований о деятельности органов внутренних дел. Полученные результаты могут быть использованы для формирования у населения позитивного отношения к органам внутренних дел и обеспечения поддержки мер по укреплению правопорядка. Именно

[1] Алексеев С.С. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 3–75.
[2]Волынский В. А. Криминалистическая техника. Наука-техника-общество-человек. М.: Закон и право, 2000. С. 247.
[3] См., например: Рабочая книга социолога / Под общ.ред. и с предисл. Г. В. Осипова. 4-е изд., стереотипное. – М., 2006. С.67.

поэтому, на наш взгляд, оценивать деятельность органов правопорядка необходимо и целесообразно в рамках проведения объективных социологических исследований, тем более с учётом глобальных изменений российской системы правоохранительных органов.

Такой подход к решению обозначенной задачи позволит не только разобраться в ряде действительно наболевших проблем, но и найти в дальнейшем те основные и перспективные пути использования результатов изученного общественного мнения, мнения сотрудников органов внутренних дел среднего и старшего начальствующего состава в разных регионах России для повышения качества деятельности органов внутренних дел, поднятия престижа, имиджа полицейского в глазах общественности и т. д.

Проблемы и вопросы, связанные с разработкой научно обоснованной системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, в течение ни одного десятилетия привлекают внимание учёных и практических работников. В частности, это работы таких видных отечественных учёных-правоведов и социологов как С. С. Алексеева, В. В. Глазырина, И. И. Карпеца, Д. А. Керимова, В. В. Кудрявцева, В. И. Никитинского, Б. С. Никифорова, А. С. Пашкова, И. С. Самощенко, Ю. А. Тихомирова, М. Д. Шаргородского, Л. С. Явича и др.[1]

Следует отметить, что публикации по обозначенной проблематике стали появляться уже в 20-е годы XX в.[2] Однако, в этих работах, как правило, рассматривались либо общие проблемы эффективности права и законодательства, уголовно-правовых мер борьбы с преступностью, либо

[1] См.: Эффективность уголовно-правовых мер борьбы с преступностью / Под ред. Б. С. Никифорова. – М., 1968; Шаргородский М. Д. Эффективность применения уголовного закона. – М., 1973; Эффективность действия правовых норм / Под ред. А. С. Пашкова и др. – Л.: ЛГУ, 1977; Эффективность правовых норм / Под ред. В. Н. Кудрявцева, В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. – М., 1980.

[2] См., например: Батраков Н. Еще о статистике раскрытия преступлений // Административный вестник. 1926. № 3; Ляндрес. О вычислении процента раскрываемости // Административный вестник. 1929. №1.

частные вопросы совершенствования отдельных направлений правоохранительной деятельности[1].

Сегодня активный интерес к оценке деятельности органов внутренних дел обусловлен тем, что принятая технология не соответствует целям реформирования и изменяющимся требованиям российского общества, а используемые долгие годы подходы к такой оценке не отвечают современным целям и задачам такого реформирования; противоречат объективным правоохранительным запросам и требованиям граждан, которые по результатам многочисленных опросов населения не оправдываются.

Следует подчеркнуть, что комплексного социологического анализа оценки эффективности деятельности органов внутренних дел на основе мнения самих сотрудников органов внутренних дел и их сравнения с общественным мнением, который позволил бы объективно разобраться в существующих критериях такой оценки, выявить их недостатки и предложить перспективные направления совершенствования их деятельности, на сегодняшний день не проводилось. Сложившееся положение дел, по мнению автора, является серьезным упущением.

На наш взгляд, прежде чем обозначать и решать наиболее значимые проблемы в оценке эффективности органов внутренних дел в условиях глобального перестроения всей системы МВД России, необходимо изучить

[1] См., например: Эффективность уголовно-правовых мер борьбы с преступностью / Под ред. Б. С. Никифорова. - М.,1968; Эффективность действия правовых норм / Под ред. Пашкова А. С., Явича Л. С., Фомина Э. А. - Л,: ЛГУ, 1977; Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность. - Л.: ЛГУ, 1973; Эффективность применения уголовного закона.- М, 1973; Эффективность правовых норм / Под ред. В. Н. Кудрявцева и др.- М., 1980, Шостак М. А. Некоторые вопросы повышения эффективности деятельности органов предварительного расследования // Укрепление общественного порядка и законности в правовом государстве: Межвузовский сборник научных трудов.- М.: ВШ МВД СССР, 1490; Эффективность уголовно-правовых и процессуальных норм в борьбе с преступностью: Межвузовский сборник научных трудов.- Калининград, 1993; Залепукин А. А. К вопросу об эффективности российского законодательства // Правоведение. 1996. № 2. С. 15-21.

мнение наиболее маститых специалистов и проанализировать как положительные, так и отрицательные черты ранее действующей «закоренелой» системы оценки деятельности российских органов правопорядка.

Так, М. Д. Шаргородский в своё время говорил о том, что изменения в организации системы органов внутренних дел были подчинены решению текущих оперативных задач и вопросов, обусловленных осложнением криминальной обстановки, расширением масштабов террористических проявлений, угроз организованной преступности и коррупции. Кроме того, автор отмечал, что все необходимые меры, безусловно, не способны кардинально повлиять на достижение целей реформирования органов внутренних дел. Сложности обусловлены препятствиями, сложенными годами, в системе управления органами внутренних дел, такими как отношениями субординации и координации, механизмами управляющего воздействия, включая принятые подходы к оценке их деятельности, которые, обладают значительной инерционностью[1].

По мнению А. П. Ипакяна, - оценка деятельности органов внутренних дел должна представлять трехуровневую систему, в основании которой лежит оценка организационно-управленческой деятельности[2].

Г.Х. Попов, говоря об эффективности управленческой деятельности органами внутренних дел, отождествлял её с основной социальной функцией органов внутренних дел, осуществляемой специфическими средствами и методами[3].

В.Е. Уткин считает, что эффективность деятельности органов внутренних дел должна основываться на комплексном подходе,

---

[1] Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность. – Л.: ЛГУ, 1973. С. 36- 39.

[2] Ипакян А. П. К вопросу о содержании оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. М, 1975. С. 134.

[3] Попов Г.Х. Эффективное управление / под ред. Туманова Г.А - М., 1985. С. 144-146.

предполагающим выделение её внешнего и внутреннего аспектов.[1].

По мнению других авторов[2], деятельность органов внутренних дел должна осуществляться на основании критериев, учитывающих соответствие результатов активности деятельности, возможностям и потенциалу служб и подразделений органов внутренних дел.

Бесспорно, приведенные мнения авторов и других исследователей, относительно оценки деятельности внутренних дел, сохраняют свою значимость и в наши дни. Они существенно обогатили и расширили теоретические представления о многих сторонах и аспектах проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. При этом, значительный массив теоретических и практических исследований, связанных с оценкой деятельности органов внутренних дел, посвящён вопросам оценки конечных результатов самой правоохранительной деятельности, вопросы же оценки непосредственно эффективности такой деятельности привлекли к себе незаслуженно меньшее внимание. В целях совершенствования деятельности органов внутренних дел, в свете современных условий реформирования правоохранительных органов, многие положения требуют серьезной корректировки и новых актуальных предложений.

До сегодняшнего дня о состоянии деятельности органов внутренних дел, в основном, судили по количеству зарегистрированных и раскрытых преступлений и правонарушений.

Не умея правильно оценить реальные результаты деятельности органов внутренних дел, довольствуясь оценками, отражающими лишь внешние показатели этой деятельности, невозможно судить в полной мере

---

[1] Уткин В. Е. Оценка управленческой деятельности аппаратов МВД, УВД субъектов Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2000. С. 8.

[2] Кириченко В. В., Потемкин В. С. О критериях оценки деятельности органов внутренних дел. Л., 1981. С.44.

об эффективности функционирования органов внутренних дел. Таким образом, чтобы судить об эффективности работы органов правопорядка в целом, необходимо знать объективные критерии этой эффективности.

О состоянии преступности и общественного порядка обычно судят по статистическим учётам. Но они отражают реальное положение в данной области не полностью. Особенно ярко это можно проиллюстрировать состоянием преступности, регистрируемой по линии БЭП (Борьба с экономическими преступлениями) по выявлению замаскированных хищений, фактов взяточничества и других преступлений, характеризующихся латентностью. Следовательно, критерии оценки состояния преступности и общественного порядка не сводимы только к оценочным показателям, характеризующим эффективность деятельности органов внутренних дел. Их нужно разграничивать с учётом объективно обусловленных факторов, влияющих на состояние преступности и результативность борьбы с ней. Количество расследованных преступлений, рассмотренных заявлений и материалов, проведённых оперативно-розыскных мероприятий относится к показателю оценки объёма проделанной работы, т. е. к её количественному измерению[1].

Проблемы соотношения количественных и качественных показателей деятельности государственных органов исследовались в 70-е годы в США. Исследователи пришли к выводу, что предпочтительнее и дешевле осуществлять оценку на основе программно-целевых методов в тесной связи с оценкой удовлетворенности и мнения «клиентов» (объектов управления, потребителей государственных услуг и др.)[2].

---

[1] См., например: Овчинников О. А., Овчинникова Л. И. Осуществление охраны общественного порядка негосударственными субъектами правоохранительной направленности. – М.: ВНИИ МВД РФ, 2008.

[2] Программа Европейского Союза europeaideuropeaid «Административная реформа в Российской Федерации «Оценка эффективности деятельности государственных служащих». Материал к обсуждению. [Электронный ресурс] – Режим доступа: gov.cap.ru/home/25/admref_2_2.doc.

Органы внутренних дел, вступив в период реформ 90-х гг. с показателями оценки, которые в основном сложились на протяжении 60-70-х гг. прошлого века, основной упор ставили, как уже упоминалось чуть выше, на «общем проценте раскрываемости преступлений». По нему и уровню преступности руководители органов исполнительной власти судили о качестве работы милиции[1]. Это в свою очередь породило порочную практику сокрытия преступлений от регистрационного учёта. Практически невозможно поддерживать высокий общий процент раскрываемости при росте преступности, скудного ресурсного обеспечения за счёт увеличения числа раскрытых преступлений. Как следствие, правоохранительными органами был выработан иной путь – искусственное занижение регистрации преступлений. Этот подход достаточно активно использовался до начала XXI в. К тому времени уровень латентной преступности, по мнению многих экспертов, в 2-3 раза превышал аналогичный показатель по зарегистрированным преступлениям.

В 2001 г. руководством Министерства была поставлена задача разработать иную систему оценки деятельности органов внутренних дел, введённую в действие приказом МВД России от 23 ноября 2002 г. № 1150[2]. Основными ориентирами новой системы явилась необходимость вернуть органам внутренних дел доверие граждан, поднять общественный престиж правоохранительной деятельности и переориентировать полицейские коллективы в сторону реальной, гарантированной защиты прав и законных интересов граждан, интересов общества и государства от преступных посягательств[3].

---

[1] В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» «милиция» переименована в «полицию». Далее – «полиция».

[2] Приказ МВД России от 23 ноября 2002 г. № 1150 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования» (утратил силу).

[3] Брифинг: система оценки деятельности органов внутренних дел. [Электронный ресурс]

В числе подобных качественных характеристик следует рассмотреть уровень удовлетворенности населения работой органов внутренних дел в целом, отдельных подразделений и сотрудников, меру доверия к ним, степень готовности граждан оказывать поддержку и содействие им в работе и некоторые другие[1].

В научной среде эта проблема учёта количественных либо качественных показателей оценки неоднократно обсуждалась раньше и обсуждается сейчас[2].

Внимание ученых привлекало то, что емкое по содержанию понятие «деятельность органов внутренних дел» не может при её оценке сводиться к конечным результатам, представленным в соответствующих количественных показателях. Оценка деятельности органов внутренних дел должна включать в себя качественные свойства каждого из её элементов, так как её интегративные свойства возникают не самостоятельно, а из свойств и качеств этих элементов, образующих целостный объект организации и оценки.

Естественно, уже имеющиеся количественные и качественные показатели оценки эффективности в полной мере не могут образовать исчерпывающего перечня, так как по мере развития правоохранительной практики их количество также меняется. Особенно это касается количественных критериев, которые в существующей системе оценки до сих пор оставались преобладающими.

По мнению Министра внутренних дел Российской Федерации,

– Режим доступа: http://www.mvdinform.ru.

[1] Основы социального аудита: Учебное пособие / Под ред. Г.Т. Галиева. – Уфа: РИО БИСТ, 2007. С. 43-44.

[2] В нашей стране, начиная со второй половины XX в., предпринимались интенсивные попытки изучения общественного мнения. В общетеоретическом контексте эти вопросы разработаны в трудах О.В. Афанасьевой, Е.А. Блажнова, Ю.А. Борева, И.Л. Викентьева, Б.А. Грушина, А.В. Дмитриева, Е.Л. Доценко, Е.Н. Зарецкой, А.В. Кинсбурского, Е. А. Кирилловой, В. Б. Козлова, В. П. Конецкой, Т. А. Лебедевой, Г. Г. Почепцова, А. А. Романова, А. Н. Чумикова, В. И. Чупрова и многих других.

«Новый приказ»[1] максимально уходит от валовых показателей и тех предпосылок, которые создавали для сотрудников пресловутую палочную систему. По словам Р.Г. Нургалиева, новый документ учитывает мнение граждан о качестве работы органов внутренних дел, так как в систему оценки введены «показатели, которые характеризуют общественное мнение». По его словам, при оценке деятельности органов внутренних дел необходимо учитывать также степень «резонансности» выявленного или раскрытого преступления[2].

Являясь совокупностью свободно выраженных суждений, взглядов, позиций, точек зрения множества людей, общественное мнение характеризует деятельность органов внутренних дел в отражённом виде, преломлённом через сознание людей. И хотя по природе общественное мнение субъективно, из-за своей массовости оно обладает свойством объективно созерцать и оценивать эффективность такой деятельности.

Однако, как упоминалось выше, и этот документ вызывает много вопросов и нареканий, как со стороны учёного сообщества, так и со стороны практических работников. Ведь даже учёт общественного мнения в качестве критерия должен иметь под собой достаточно серьезное обоснование, позволяющее «сохранить» наличие таких самых главных свойств в оценке эффективности деятельности органов внутренних дел как объективность. Пока же на практике это не достигнуто.

В качестве одной из приоритетных задач организации деятельности органов внутренних дел на сегодняшний день является сближение государственных ведомственных интересов с потребностями граждан, а также гармонизация их взаимоотношений. Для достижения этой цели в

[1] Речь идет о приказе МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования».

[2] См.: Р. Г. Нургалиев ввел новые критерии оценки работы. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.interfax.ru/news; http://www.dni.ru/news.

систему оценки должны быть включены такие критерии, по которым население сможет судить об органах внутренних дел в целом и их деятельности в частности.

Главным инициатором выдвинутой идеи стал Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев, неоднократно говоривший о необходимости разработки такой системы критериев оценки эффективности деятельности полиции, которая будет понятна и для самих сотрудников, и для общества. «В настоящий момент действует система оценки из 100 критериев, которая размывает оценку деятельности и даёт возможность для манипуляций, – сказал он на расширенной коллегии МВД России. – В целом оценка работы полиции должна опираться на общее состояние правопорядка на обслуживаемой территории и мнение граждан об эффективности принимаемых полицией мер»[1].

Действительно, на сегодняшний день ситуация в органах правопорядка «напряжена до предела» и этому способствовал ряд негативных фактов, в частности, касающихся преступной деятельности сотрудников органов внутренних дел, широко освещаемой в средствах массовой информации (СМИ)[2]. Массовое недовольство деятельностью органов внутренних дел подтверждается независимыми опросами

[1] См.: Дмитрий Медведев: оценка работы полиции должна опираться на мнение граждан. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://com-cor.ru/en/rabota-policji-dolzhna-opiratsa-na-mnenie-grazhdan.

[2] Как заявил Рашид Нургалиев на совещании, посвященном вопросам обеспечения собственной безопасности ОВД и ФМС России, укреплению законности в служебной деятельности сотрудников ведомств, в первом полугодии 2009 г. сотрудники МВД и ФМС России совершили более 2,5 тыс. преступлений. За 6 месяцев сотрудниками органов внутренних дел и Федеральной миграционной службы совершено 2516 преступлений, из них должностных – 1635. После трагедии в московском супермаркете в рядах МВД появился «последователь» Евсюкова. Лейтенант МВД Ильяс Г. учинил резню в кафе, едва не убив троих человек. В свою очередь, начальник управления Департамента собственной безопасности МВД Олег Гончаров уточнил, что число преступлений, совершенных сотрудниками органов внутренних дел и ФМС, возросло на 10%. Анализ динамики преступлений свидетельствует о росте преступлений, таких как злоупотребление должностными полномочиями и получение взяток. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.newsru.com/russia/30jul2009/nurgalpriznal.html.

населения. Так, например, по данным опроса, проведенного в 2006 г. аналитическим центром Юрия Левады в рамках исследовательских программ фонда «Общественный вердикт» были получены следующие данные оценивающие деятельность правоохранительных органов: 89% опрошенных указали на беззаконие и произвол правоохранительных органов, как серьёзную проблему российского общества; 60% высказали мнение, что опасаются правоохранителей; 40% испытали унижение и оскорбления от сотрудников правоохранительных органов; 12% были безосновательно задержаны[1].

Граждане оценивают деятельность полиции посредством взаимодействия с её службами. Так, результаты всероссийского опроса[2] показали, что лицами, не имеющими опыта общения с правоохранительными органами, дается отрицательная оценка деятельности полиции в два раза чаще, чем лицами, имеющими положительный опыт общения с правоохранительными органами. Каждый третий гражданин, имеющий отрицательный опыт общения с правоохранительными органами, оценил выполнение ими своих обязанностей на «хорошо» и «удовлетворительно»; 75% граждан, имеющих положительный опыт общения, дали подобную оценку[3].

Снижение доверия к правоохранительным органам со стороны населения, обострение криминальной обстановки в стране требуют использования специальных механизмов социального обеспечения в деятельности органов внутренних дел.

По мнению А.В. Копылова, Министерство внутренних дел России,

[1] См.: Новая газета. 2007. 1 апр. С. 9.

[2] Опрос проводился фондом «Общественное мнение» в ноябре 2005 г. по теме «Милиция и ее репутация» с участием 1500 респондентов (городское и сельское население).

[3] Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности. [Электронный ресурс] – Режим доступа Источника: Фонд "Общественное мнение" http://bd.fom.ru/report/cat/policy/services/ministries/militia/of054523.

обладая достаточными информационными возможностями, не всегда использовало их в полной мере для поддержания авторитета, формирования и укрепления положительного образа сотрудников органов внутренних дел. Работа строилась без учёта социальных и психологических особенностей, которые характеризуют современное общество, что сводило все действия к простой констатации проведенных организационных и практических мероприятий[1].

Крайне важным аспектом деятельности правоохранительных органов является формирование правосознания граждан, направленного на повышение авторитета сотрудников органов внутренних дел. Динамичное развитие данного аспекта приведет к формированию активной позиции населения страны по оказанию помощи полиции и оказания содействия в охране правопорядка.

При этом, общественное мнение нельзя безоговорочно выделять в качестве самостоятельного и полноценного критерия оценки деятельности органов внутренних дел, его изучение является необходимым для расширения информационной базы деятельности органов внутренних дел.

Наличие необходимой информации позволит определить направления развития правоохранительной системы, надёжность определения тактических и стратегических задач.

По мнению Р. Г. Нургалиева «…возвращение взаимного доверия между органами внутренних дел и населением – одна из самых главных задач. Милиция традиционно была и остается силовым ведомством, наиболее часто, если не сказать постоянно, взаимодействующим с населением. Потому сегодня, в рамках реформы, мы делаем акцент на формировании партнерской модели взаимоотношений между обществом и

[1] Копылов А. В. Изучение динамики общественного мнения в управленческой деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. соц. наук. М. 2007. С. 3.

полицией…»[1].

Продолжая искать действенные пути совершенствования взаимодействия правоохранительных органов и общества, руководством МВД РФ были подготовлены предложения, которые легли в основу приказа МВД РФ от 31.12.2013 г. №1040. Целью данного документа является определение эффективности деятельности территориальных органов МВД России по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности граждан и обеспечение общественной безопасности[2].

В данном нормативном документе предпринята попытка введения в действие таких определений, как критерий оценки, оценочный показатель, экспертная оценка, а также выведены показатели экспертной и вневедомственной оценки деятельности органов внутренних дел, призванных координировать и корректировать работу территориальных органов внутренних дел.

Проводя небольшой исторический экскурс, следует сказать, что первоначальные упоминания о взаимодействии правоохранительных органов с институтами гражданского общества появились в теориях западных социологов и относятся к началу XX в. Основателем английской полицейской системы Р. Пилом деятельность полиции была организована в виде дополнительного неофициального процесса, который был направлен на поддержание правопорядка в гражданском обществе. В обязанности полиции входило осуществление вспомогательных, а не основных функций по поддержанию общественного порядка и безопасности. Полиция не заменяла механизмы, с помощью которых общество контролирует преступные элементы. Данные основы были определены еще в 1929 г. в

[1] См.: Рашид Нургалиев рассказал корреспонденту «РГ» о грядущих переменах в МВД // «Российская газета» - Федеральный выпуск, №5379 (3), 13 янв. 2011 г.

[2] Приказ МВД РФ от 31.12.2013 г. №1040. «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

первоначальных инструкциях, разработанных Р. Пилом для столичной полиции, и до настоящего времени они составляют основу концепции взаимодействия полиции с институтами гражданского общества[1]. Но несмотря на это, в постоянно меняющемся информационном пространстве, пока преждевременно говорить о целостной концепции изучения общественного мнения сложившейся в деятельности органов внутренних дел.

Отнесение самого общественного мнения непосредственно к показателю оценки деятельности органов внутренних дел, по нашему мнению, как уже упоминалось выше, некорректно, так как общество является субъектом оценки. К субъектам, на наш взгляд, можно отнести личности, группы, органы муниципального управления, органы законодательной, исполнительной, судебной власти. Каждый субъект обладает своим мнением о деятельности полиции, оно выражается в официальной или неофициальной формах. Видится целесообразным разработать конкретные критерии оценки деятельности полиции, а общественное мнение следует рассматривать в качестве элемента оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, входящим в структуру обозначенного нами объекта социологического анализа. Это во многом определено тем, что сама суть проводимой сегодня в министерстве реформы заключается в «наболевшем» для общества и государства вопросе, а именно: возможности создания такой правоохранительной структуры, основной функцией которой должна быть социальная, т. е. российское общество уже пришло к осознанию того, что российская полиция должна работать на общество и во благо общества в целом и каждого его члена в отдельности.

В последние годы в органах внутренних дел на систематической основе проводились социологические исследования, которые послужили

[1]См.: Critchley T. A. A history of police in England and Wales. London, 1978.P. 24.

основой определенных выводов и утверждений. Данные исследования, прежде всего, касались изучения общественного мнения о состоянии криминогенной обстановки в стране, эффективности и качестве работы правоохранительных органов, взаимодействии с населением. Полученная в результате проведения независимых социологических исследований общественная оценка эффективности работы правоохранительных органов, может быть названа социальным аудитом. По мнению Г. Т. Галиева, оценка направлена на определение главным образом социальной эффективности деятельности органов внутренних дел[1].

Следует сказать о том, что органы внутренних дел как социальная организация, в процессе осуществления своей деятельности подвержены влиянию различных факторов внешней среды.

Организация - открытая социокультурная система, элементами которой являются взаимосвязанные группы базовых представлений, проявляющиеся в образе мышления и способах действий на формальном и неформальном уровнях, разделяемые большинством работников и выполняющие функцию регуляции коллективного поведения в совместной трудовой деятельности[2].

Значимую роль в данном случае играет криминогенный фактор. В связи с этим, давая оценку деятельности правоохранительных органов, необходимо не упускать из виду состояние условий внешней социальной среды, которые могут, как благоприятно влиять на эффективность работы органов внутренних дел, так и сдерживать данную эффективность, дезорганизовывая их работу.

В этой связи основное предназначение социального аудита некоторые

[1] См.: Основы социального аудита: Учебное пособие / Под ред. Г. Т. Галиева. – Уфа: РИО БИСТ, 2007.

[2] Управление социальным развитием персонала : учебник для студ. учреждений высш. проф. образования / В. И. Башмаков, Е. В. Тихонова. — М.:, 2012. С.8.

специалисты справедливо видят в диагностике причин и выявлении форм возникновения и проявления социальных проблем, во всесторонней оценке их важности, в определении срочности и возможностей их разрешения и последующей профилактики[1].

Необходимо сказать, что независимые исследования оценки мнения граждан о деятельности органов внутренних дел проводятся не только по инициативе и силами самих органов внутренних дел, но и заказываются сугубо гражданскими исследовательскими центрами.

Таким образом, результаты социологических исследований являются предметом не только частного обсуждения, но и информационной основой для принятия новых законодательных актов, непосредственно влияющих на деятельность правоохранительных органов, позволяющих им принимать действенные управленческие решения, направленные на обеспечение безопасности граждан и охрану общественного порядка.

Анализируя различные точки зрения, а также проводя собственное социологическое исследование на базе нескольких регионов России, с различными группами экспертов, автор выдвигает гипотезу о том, что общественное мнение, представляющее собой специфическое проявление некоего общественного сознания, в оценке эффективности деятельности органов внутренних дел должно учитываться в обязательном порядке. Именно такое мнение может стать одним из базовых оснований (пластов) в разработке критериев в оценке проблемы правопорядка и характеризует явное или латентное отношение к актуальным проблемам охраны общественного порядка, присущее отдельным группам, общностям или обществу в целом.

Общественное мнение - это своего рода интегративный критерий,

[1] См.: Тонеева Д. С., Колоферов Х. П., Тонеева К. П. Зарождение и развитие социального аудита // Вестник ВЭГУ. Философия. Социология. Политология. – 2008. – № 3 (35). См. также: [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.eurasniipp.ru/index.php?option=com.

включающий в себя такие критерии эффективности работы полиции, как: мера удовлетворенности (неудовлетворенности) работой; мера одобрения неодобрения) деятельности; мера доверия (недоверия); степень готовности к взаимодействию с полицией и поддержки ее; социально одобряемый (неодобряемый) уровень правоохраны; социально терпимый (нетерпимый) уровень преступности и т. п[1].

Обеспечивая на практике обратную связь, общественное мнение является эффективным средством управления органами внутренних дел и обеспечения гражданского контроля правоохранительных органов. Без всестороннего изучения и учёта общественного мнения о деятельности органов внутренних дел невозможно говорить об эффективности такой деятельности в полном объеме, так как эта оценка представляет собой очень сложную проблему, требующую комплексного и системного подхода. Другой не менее важной составляющей её частью является учёт мнения сотрудников органов внутренних дел, которое как раз учитывается и анализируется автором в рамках проводимого социологического исследования.

Сегодня в формировании представлений об органах внутренних дел и их престижа ведущую роль играют СМИ. Не обладая властными или управленческими полномочиями, они, тем не менее, самым непосредственным образом воздействуют на общественное мнение о функционировании различных государственных структур, в том числе и органов внутренних дел. Следует понимать, что СМИ – это одновременно и средство передачи информации о состоянии дел в органах правопорядка, состоянии правопорядка в обществе и сама аудитория, требующая особого внимания аппарата управления органами внутренних дел. В разные годы

[1] Егорышева Н.В. О практике социального аудита органов полиции // Вестник ВЭГУ. 2012. №5 (61). С. 38.

проблемы взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и, в частности, со СМИ анализировались с разных позиций[1].

Следует сказать, что организации социологического мониторинга изучающего общественное мнение о деятельности органов внутренних дел, роли общественных объединений в формировании объективного мнения о правоохранительных органах, особенностям освещения деятельности органов внутренних дел средствами массовой информации посвящены работы многих авторов. В данном случае, речь идет работах В. М. Артемова, Л. Ш. Берекашвили, А. А. Благоразумного, А. М. Бушуева, А. П. Гладилина, Г. Г. Заиграева, Б. Г. Камаева, Ю. Н. Мазаева, А. Н. Роши, В. Ф. Сухарева, В. Е. Уткина, О. В. Яковлева и других.

По мнению автора, в нынешних условиях открытого информационного потока руководителям правоохранительных органов необходимо анализировать общественное мнение о работе вверенных им подразделений, реагировать на колебания общественного недовольства и принимать меры к устранению причин, повлекших формирование негативного мнения, и вот здесь-то инструментом для последующего анализа и принятия конкретных мер выступают социологические исследования.

Для получения объективной картины деятельности полиции недостаточно давать оценку в соотношении «цель – результат», так как, количественный показатель достигнутого результата фактически заменяет социальный смысл цели.

Оценка деятельности органов внутренних дел, как целостный объект организации и оценки, должна включать в себя качественные свойства каждого из её структурных элементов. Данный вывод был сделан, опираясь

[1] См.: Оценка персонала: определение, сущность, функции и значение. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://seminarprof.ru/page/255/.

на теоретические подходы к исследованию проблем управления, описанные в работах известных российских социологов (Н. И. Лапин, А. В. Тихонов, Ж. Т. Тощенко, В. В. Щербина и другие)[1].

Подводя итог сказанному, важно отметить, что сложившаяся идеология и практика оценки деятельности органов внутренних дел не соответствуют целям современного реформирования системы и изменяющимся требованиям общества, что делает необходимым рассмотрение этого вопроса достаточно значимым и актуальным для качественного функционирования новой системы органов внутренних дел.

Мы согласны с мнением А.П. Ипакяна, который полагает, что реформирование системы органов внутренних дел заключается не только в реорганизации бюрократических по форме и традициям организационных структур. Без качественного изменения всей институциональной внутрисистемной среды, включая, в том числе, механизмы оценки, ориентированные на новые ценности и принципы взаимоотношений с внешней средой, сами по себе структурные преобразования не способны повлечь ощутимых результатов[2].

Проанализированные мнения отечественных ученых и практиков свидетельствуют о зависимости результативности правоохранительной деятельности от «положительных» взаимоотношений между полицией и населением, отсутствие которых снижает результативность работы, порождая тем самым недоверие людей и ряд иных проблем.

Необходимо чётко понимать тот факт, что оценка эффективности

---

[1] См.: Социальная организация промышленного предприятия: соотношение планируемых и спонтанных процессов. – М., 2005; Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы. – М., 2009; Социология управления: стратегии, процедуры и результаты исследования. – М., 2010; Тощенко Ж. Т. Социология управления. Учебник. – М., 2011; Щербина В. В., Попова Е. П. Организационное развитие. Монография. – М., 2011.

[2] См.: Ипакян А.П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования // Труды Академии управления МВД России, 2007. № 4. С. 47-48.

деятельности органов внутренних дел действительно будет носить весомый характер при соблюдении ряда непреложных принципов, среди которых наиболее значимыми являются:

объективность, т.е. независимость показателей от субъективных убеждений, пристрастий конкретных субъектов оценки (так как состояние общественного порядка и преступности зависит от действия целого ряда объективных факторов социально-экономического и политического характера);

общезначимость, т.е. важность для многих субъектов социума;

относительная устойчивость;

правильная интерпретация, понимание содержания и значения каждого показателя (при выработке критериев оценки деятельности органов внутренних дел следует учитывать особенности работы различных служб и подразделений, так как показатели, используемые для оценки деятельности разных служб, могут быть также различны).

Таким образом, процесс изучения оценки эффективности деятельности органов внутренних дел нуждается в глубоком социологическом исследовании, что в условиях развития и преобразования современной системы органов правопорядка обуславливает значимость и актуальность проводимой автором аналитической работы.

§ 1.2. Предметное содержание социальной эффективности деятельности органов внутренних дел

Главным мерилом реформирования системы органов внутренних дел в нашей стране должна стать их переориентация на объективные потребности общества, выраженные в конкретных правоохранительных «услугах», удовлетворение которых следует считать главным параметром эффективности функционирования такой деятельности.

Очевидно, что проведение самого процесса реформирования

невозможно без серьёзных качественных изменений всей институциональной внутрисистемной среды, включая, в том числе механизмы оценки, ориентированные на новые ценности и принципы взаимоотношений с внешней средой.

По мнению А.П. Ипакяна, с которым нельзя не согласиться, в связи со стратегическим курсом страны, направленным на укрепление институтов правового государства и гражданского общества развитие органов внутренних дел должно выражаться в утверждении принципиально новых ориентиров их функционирования, связанных с социализацией деятельности, приоритетом защиты прав и свобод человека и общественных интересов, способностью противостоять различным угрозам криминального характера. Повышение эффективности правоохранительной деятельности органов внутренних дел в контексте указанных целей зависит от того, как проводимая реформа ориентирует и направляет функционирование системы МВД на каждом уровне её организации на удовлетворение потребностей тех, в чьих интересах осуществляется соответствующая деятельность[1].

Анализ объекта социологического исследования, проведённые в первом параграфе данной диссертационной работы, позволил автору выявить такие его необходимые черты и границы, которые представляют реальный практический и научный интерес, так как содержат в себе конкретные проблемы эффективности деятельности органов внутренних дел, требующие изучения. Таким образом, формулировка предмета исследования напрямую зависит от тех свойств объекта, его характеристик, которые целесообразно изучить, для получения конкретных ответов на интересующие автора вопросы.

Подобное ограничение изучаемых сторон объекта необходимо, потому что ни одно даже самое крупное социологическое исследование не

[1] См.: Ипакян А. П. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования // Труды Академии управления МВД России. 2007. №4. С. 50.

охватывает всё многообразие взаимодействий, характеризующих, например, такое явление, как эффективная деятельность органов внутренних дел. Таким образом, в предмете исследования необходимо обозначать конкретные границы, в пределах которых изучается объект данного исследования. Для облегчения социологического анализа ряд авторов разграничивает предмет теоретического и эмпирического исследования. Предмет теоретического анализа представляет собой идеализированный объект, а вернее, модель, описывающую всю систему взаимодействий (как внутренних, так и внешних) в теоретических понятиях и конструктах. Предметом эмпирического анализа является изучение (несомненно, на базе теории) реальных свойств объекта[1].

По мнению И. Ф. Девятко, предметом исследования принято считать ту из сторон объекта, которая подлежит изучению[2]. О. А. Кармадонов полагает, что правильному определению «предмета» исследования способствует чёткое выделение объекта, что и было предпринято автором в предыдущем параграфе диссертационного исследования.

Именно посредством выделения предмета устанавливаются такие познавательные границы, в пределах которых появляется реальная возможность изучить и проанализировать эффективность деятельности органов внутренних дел с различных позиций, в частности исследуя различные социологические методики[3].

Следует чётко понимать, что если объект социологического исследования независим от исследователя, то предмет изучения напротив, непосредственно формируется исследователем. Поэтому, в качестве основной задачи в данном параграфе ставится изучение таких критериев,

---

[1] Программа социологического исследования. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://articles.excelion.ru/sciencel.

[2] См.: Девятко И. Ф. Методы социологического исследования - Екатеринбург, 1998. С. 135.

[3] Кармадонов О. А. Учебная программа «Методология и методика социологического исследования». [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.policy.hu.

социальных подходов в оценке эффективности деятельности органов внутренних дел, которые позволят выбрать наиболее «совершенные» и перспективные направления, способствующие повышению оценки эффективности деятельности органов внутренних дел в нашей стране.

Это во многом объясняет возникшую сегодня потребность в изучении уже существующих подходов к оценке деятельности российских органов правопорядка, таких как ведомственный и общесоциальный, а также возможность смены существующей методики оценки деятельности органов внутренних дел и её переориентации на общество и его нужды. Как отмечает А. В. Тихонов, «управляемые системы поглощены заботой о поддержании этих процессов в определённых параметрических рамках и, как всем социальным субъектам, им трудно взглянуть на себя со стороны. Субъект научного исследования управляемых систем в этом отношении имеет преимущество: у него есть возможность выбора наиболее удачной позиции для наблюдения»[1]. В этом смысле слова одной из наиболее сложных проблем является проблема изучения и идентификации собственно социального потенциала системы органов внутренних дел, их способности выполнять социальные цели и задачи.

Практически в каждом научном исследовании, посвященном изучению деятельности органов внутренних, дел затрагивается вопрос об их социальном предназначении. Это оправдано, поскольку задачи, функции и структура органов внутренних дел социально обусловлены.

В источниках упоминается, что «полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков, и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности»[2].

[1] Социология управления: стратегия, процедуры и результаты исследований / отв.ред. А.В. Тихонов. – М., 2010. С. 99.

[2] Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 1-СПб., 1830. Т. 6, № 3708.

По мнению В.Т. Дзюбы, общественное назначение милиции[1]– не допустить отклонения в поведении граждан, должностных лиц органов и организаций от тех нормативных предписаний, которые изложены в нормах права»[2].

«Социальное назначение милиции – пишет Ю.П. Соловей, – защищать жизнь, здоровье, достоинство, права и свободы каждого человека, все законные институты общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств»[3].

Нами обращено внимание на то, что подходы к оценке эффективности деятельности органов внутренних дел, являются одним из ключевых элементов в механизме управления органами внутренних дел, в связи с чем, необходимо переориентировать функционирование органов внутренних дел на достижение таких целей подлинному назначению деятельности правоохранительных органов, ориентированному на потребности российского общества.

В соответствии с Планом реализации Концепции административной реформы на 2006–2010 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р., с изменениями, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 09 февраля 2008 г. № 157-р., предусмотрена реализация ряда мероприятий по шести основным направлениям, одним из которых является – «Управление по результатам». Российский опыт последних десяти лет наглядно показывает: чтобы достичь целей государственной политики, недостаточно их сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Необходимо не только организовать выполнение этих

[1] Сегодня – полиция.

[2] См.: Дзюба В. Т. Уголовно-правовая защита личности и деятельности работников милиции и народных дружинников. – Киев: КВШ МВД СССР, 1989. С. 21.

[3] Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. - Омск, 1993 .С.110.

планов, но и осуществлять постоянный контроль за их реализацией, а при необходимости и корректировку. Практика составления докладов о результатах и основных направлениях деятельности в целом федеральных органов исполнительной власти в 2004-2005 гг. выявила ряд серьезных проблем, препятствующих формированию системы управления, ориентированного на результат. Отсутствуют методики расчёта показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти. Не созданы система сбора и обработки информации, необходимой для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, и система мониторинга их достижения[1].

Именно поэтому, с целью реализации данного направления, были проведены многочисленные исследования в различных областях науки, в том числе и социологии, по поиску критериев и показателей результативности такой деятельности, разработан ряд методик по её оценке.

Однако и здесь не обошлось без проблем. Как констатируют сами ученые[2], специфика и направленность ранее применявшихся критериев и методик для современной системы органов правопорядка, в том числе и для органов внутренних дел, неприменима. Это объясняется тем, что проводимые ранее исследования в основном базировались на показателях, не учитывающих социальную значимость и сущность, которыми должны обладать органы внутренних дел по убеждению не только общества, но и всех иных институтов государства, к чему сегодня пришли практически все развитые европейские страны. Становится вполне очевидно, что в связи со стратегическим курсом страны, развитие органов внутренних дел в России должно выражаться в утверждении принципиально новых социально значимых подходов, ориентиров их функционирования.

[1] Раздел III Концепции административной реформы на 2006 – 2010 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.
[2] В частности, Аврутин Ю. Е. и др.

В настоящее время роль организационно-управленческих факторов в вопросе эффективности функционирования органов внутренних дел существенно повышается. Работа сотрудников органов внутренних дел характеризуется увеличением объёмов и сложностью выполнения правоохранительных задач, ограничением ресурсных возможностей, а также приведением правоохранительной деятельности в соответствие с объективными общественными ожиданиями.

Таком образом, в качестве одного из приоритетных направлений данного диссертационного исследования автор выбрал изучение и анализ именно социальных подходов в оценке эффективности деятельности органов внутренних дел для определения формулирования основных направлений, которые в перспективе целесообразно использовать в адаптированной к требованиям реалий сегодняшнего дня методике оценки деятельности органов внутренних дел, отличной от предыдущих, базировавшихся на ведомственной, а не социальной основе.

На сегодняшний день государством, как видит автор, предпринимаются достаточно весомые попытки приблизить действующую систему оценки деятельности органов внутренних дел к социальным подходам формирования критериев и показателей.

Как верно отмечено в пресс-релизе МВД России, повышение эффективности работы органов внутренних дел определяется во многом правильностью выбора критериев их оценки, стимулирующих, а не подавляющих деловую активность каждого сотрудника и ведомства в целом[1].

Следует отметить, что одни их первых наиболее весомых шагов в изменении критериев оценки такой деятельности были предприняты в 2005

[1]Пресс-релиз к брифингу МВД РФ: «Ведомственная система оценки деятельности органов внутренних дел, как одна из мер, направленная на укрепление доверия граждан». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: //http://www.mvd.ru/ index.php?docid=3747).

году. в рамках подготовленного приказа МВД от 5 августа 2005 г. № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте»[1]. Применение в рамках Приказа разработанной системы оценки, позволило отказаться от привычного подхода исчисления раскрываемости преступлений - от общего процента. Введение новых подходов нормативно-правового и практического характера, привело к увеличению показателей работы органов внутренних дел по многим направлениям. Особый акцент был сделан на факт регистрации заявлений и сообщений граждан о происшествиях. Можно отметить, следующие изменения, произошедшие в период с 2003 по 2005 гг.:

– увеличение количества зарегистрированных сообщений граждан о преступлениях и правонарушениях.

Так, в 2004 г. было зарегистрировано 15,9 млн. сообщений, а за 9 месяцев 2005 г. процент возрос на 6,4% и было зарегистрировано около 12,7 млн.;

– уменьшение числа обращений граждан о неправомерных действиях сотрудников органов внутренних дел. В 2004 г. – почти в полтора раза (с 19,5 до 13,6 тыс.), за 9 месяцев текущего года – на 4,7%[2].

[1] Приказа МВД от 5 августа 2005 года № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте» (в ред. приказов МВД России от 30.12.2005 № 1170 , от 04.08.2006 № 610 , от 30.08.2006 № 691 , от 30.12.2006 № 1120 , от 24.05.2007 № 461 , от 13.07.2007 № 047) (утратил силу).

[2] Пресс-релиз к брифингу МВД РФ: «Ведомственная система оценки деятельности органов внутренних дел, как одна из мер, направленная на укрепление доверия граждан». [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.mvd.ru/index.php?docid=3747.

И, тем не менее, представленная в приказе № 650[1] система оценки всё же не оправдала себя, на что указывает и отношение российского общества, выраженное в максимально низкой оценке деятельности органов внутренних дел. В связи с этим возникла острая необходимость в пересмотре сложившейся ситуации.

На данный факт указывает подготовленный Министерством внутренних дел приказ № 25 от 19.01.2010 г[2].

По словам Р. Г. Нургалиева, «… при оценке работы сотрудников органов внутренних дел будет учитываться мнение населения… в систему оценки введены показатели, которые характеризуют общественное мнение… независимые источники будут давать объективную оценку деятельности органов внутренних дел… основными критериями работы станут качество и строгое соблюдение законности…»[3] Однако, как уже отмечали учёные и практики, несмотря на принятие Приказа, до сих пор остается ряд нерешенных вопросов, в частности, таких как: какова объективность таких показателей, какова объективность оценки независимых источников, насколько она соответствует действительности, как оценивать качество работы отдельного сотрудника, в том числе и с учётом специфики различных подразделений и т. п.

На смену указанному выше нормативному правовому акту пришли приказ МВД РФ от 29 июня 2011 года № 735[4] и приказ МВД РФ от

---

[1] Приказ МВД России от 05.08.2005 г. № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте».

[2] Приказ МВД России от 19.01.2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования» (утратил силу).

[3] См.: Интерфакс: «МВД поменяло критерии оценки работы милиции». [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.interfax.ru.

[4] Приказ от 29 июня 2011 года № 735 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

31.12.2013 г. №1040[1], которые основными своими ориентирами в принятой и ныне действующей системе оценки деятельности органов внутренних признали:

осуществление на основе устанавливаемых нормативными правовыми актами МВД России критериев и показателей, характеризующих результативность, качество и законность деятельности по выполнению основных задач, возложенных на органы внутренних дел;

комплексный подход к оценке эффективности, где согласно методике расчета вводятся ведомственные и вневедомственные показатели оценки безопасности граждан и деятельности органов внутренних дел. Так, помимо критериев и показателей, характеризующих деятельность органов внутренних дел с внутриведомственных позиций, включаются результаты опросов общественного мнения о работе органов внутренних дел на основе использования вневедомственных источников социологической информации[2];

в качестве основных оцениваемых направлений деятельности органов внутренних дел определены: регистрация, учёт и разрешение заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях; профилактическая деятельность; выявление и раскрытие преступлений; розыск лиц; предварительное следствие; дознание; обеспечение общественного порядка, общественной безопасности и безопасности дорожного движения; оказание государственных услуг населению;

отказ от такого показателя, как «общий процент раскрываемости

[1] Приказ МВД РФ от 31.12.2013 г. №1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

[2] Важно заметить, что основными источниками информации для оценки деятельности органов внутренних дел являются не только государственная и ведомственная статистическая отчетность, но и: акты по результатам инспектирования и контрольных проверок, письма и жалобы юридических и физических лиц; представления прокуратуры и определения судов, а также результаты изучения общественного мнения населения о деятельности органов внутренних дел; данные, характеризующие специфику обстановки, в которой работают органы внутренних дел; сведения о ресурсном обеспечении органов внутренних дел.

преступлений»;

придание оценке эффективности интегративный характер;

повышение защищенности граждан, общества и государства от преступных деяний, восстановление справедливости и нарушенных прав, качество и законность деятельности самих органов внутренних дел, доверие к ним населения.

Однако при детальном анализе новой системы оценки наблюдаются следующие недостатки, присущие предыдущим системам оценки. По-прежнему, остаются слабо разработанными социальные подходы к выработке критериев и показателей. Действующие подходы и методика являются ведомственными – «самооценка». Таким образом, поскольку смысл, вкладываемый в ведомственный характер системы оценки, не раскрывается, можно предположить, что подразумевается её предназначенность исключительно для использования самим ведомством.

Несмотря на ряд предпринимаемых усилий, возможности современной системы оценки, базирующейся на расчётных формально-цифровых показателях результатов деятельности, формируются только по данным статистической отчётности. Всё это обуславливает её неспособность служить достаточным основанием для принятия каких-либо решений. Свидетельством такому утверждению служит весьма странное и противоречивое положение, суть которого такова «целью оценки является определение эффективности деятельности территориального органа внутренних дел, а также выработка управленческих решений в отношении конкретного территориального органа[1]. Далее, под конкретным управленческим решением подразумевается принятие мер дисциплинарного характера в отношении руководителя подразделения[2]. Данные условия

[1] п. 2 Инструкции по оценке деятельности ОВД, утвержденной Приказом МВД РФ от 31.12.2013 г. №1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».
[2] См. там же, п.9 Инструкции.

порождают порочную практику укрытия истинного состояния дел на территории обслуживания органа внутренних дел от проверяющего органа.

В Инструкции говорится о том, что оценка деятельности территориального органа внутренних дел складывается из вневедомственной оценки, основанной на использовании социологической информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД, что в свою очередь, как следует из приказа, свидетельствует о безопасности граждан. По мнению автора, парадоксальность заключается в том, что основная цель системы оценки деятельности органов внутренних дел – защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, выявляемый главным образом по результатам опросов общественного мнения, для системы оценки деятельности органов внутренних дел имеет характер вспомогательной информации и на корректировку деятельности территориального органа внутренних дел непосредственно не влияет, в отличие от экспертной оценки[1].

При этом, как нам кажется, доверие граждан не может и не должно выступать в роли так называемой «дополнительной информации».

Возвращаясь к вопросу о показателях преступности, следует согласиться с мнением Ю. Е. Аврутина, считающего, что показатели преступности «могут служить мерилом эффективности деятельности милиции лишь в тех пределах, в которых возможен реальный контроль над преступностью как объективизация соответствия организации работы милицейских служб и подразделений объективной реальности»[2]. Эта точка зрения заставляет задуматься, стоит ли так резко признавать их полную непригодность, и не приведет ли это к той же субъективации одних показателей над другими, как это наблюдалось ранее.

[1] Пункт 3.2.1.5. Приложения к Инструкции по оценке деятельности органов внутренних дел утвержденной приказом МВД России от 31.12.2013 г. № 1040.

[2] Аврутин Ю.Е. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования),- СПб., 1998. С. 85.

По мнению А. М. Воронова, чтобы объективировать соответствие организации работы органов внутренних дел, причём не только преступности, но и оперативно-служебной деятельности, следует учитывать соответствие организации деятельности органа внутренних дел, складывающейся в обстановке как в правоохранительной (криминальной) сфере, так и в самой правоохранительной практике. Такой подход к оценке должен быть заложен в обоснование управленческих решений, принимаемых в целях повышения результативности правоохранительной деятельности, приведения её в соответствие с предъявляемыми требованиями и общественными ожиданиями[1].

Несомненно, главным «белым пятном» является проблема учёта общественного мнения, т. е. мнения самих граждан как главных потребителей правоохранительных услуг, о деятельности органов внутренних дел[2]. В этом смысле, безусловно, нельзя преувеличивать значение и роль формальных количественных показателей работы органов внутренних дел. Созданная система оценки деятельности органов внутренних дел неправильно трактует её ведомственный характер, именно поэтому критерии и показатели такой системы имеют внутриведомственную ориентацию, а результаты опросов общественного мнения, как уже упоминалось выше, учитываются в качестве дополнительного критерия. По мнению автора, ведомственный характер оценки деятельности не только органов внутренних дел, но и правоохранительных органов в целом не должен рассматриваться в разрыве ведомственных показателей от тех критериев, по которым судит о

[1] Воронов А. М., Кожуханов Н. М. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспеченью общественной безопасности // Российский следователь. 2005. № 7. С. 37.

[2] Воронов А. М., Кожуханов Н. М. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспеченью общественной безопасности // Российский следователь. 2005. № 8. С. 59.

деятельности органов внутренних дел население страны, и на основании которых складывается его непосредственное отношение к этим органам.

Нельзя не отметить, что в последние годы стала наблюдаться, не только теоретическая, но и практическая ориентация на обоснование новых методик и технологий расчётов тех или иных показателей, однако их разработка до сих пор базируется на источниках ведомственной статистической отчётности. Каких-либо кардинальных изменений методологических подходов до сих пор не произошло. Де-факто сохраняются многие идеологические установки советского времени (включая установку, что правоохранительные органы служат государству, а не обществу).

Так, в рамках проводимого автором социологического исследования, данное предположение полностью подтвердили эксперты при ответе на вопрос о недостатках действующей системы оценок работы правоохранительных органов[1]. Такой важный показатель в действующей системе оценки деятельности органов внутренних дел как «полнота учёта общественного мнения», отмечен немногими – 6,8% респондентов (См. Приложение № 2, Таблица № 9).

Главным назначением аналитической функции управления в органах внутренних дел, на наш взгляд, является оценка их деятельности, которая призвана обеспечивать незамедлительное выявление различных проблемных ситуации, возникающих в процессе организации их деятельности, требующих принятия управленческих решений,

[1] Исследование проводилось в 2010-2011 гг. и заключалось в опросе сотрудников органов внутренних дел среднего и старшего начальствующего состава в семи регионах России, а именно: г. Москва (50 респондентов), Московская область (100 респондентов), Астраханская область (50 респондентов), Самарская область (50 респондентов), Орловская область (50 респондентов), Краснодарский край (50 респондентов) и Курская область (50 респондентов). При формировании выборочной совокупности автор применял методику квотного отбора по признакам возраста, стажа в ОВД, пола, подразделения. Объём выборки составил 400 человек. В анкету были включены также открытые вопросы (общий массив ответов на них – 120 суждений).

представляющих выбор средств воздействия, преимущественно, на различные организационно-управленческие параметры и их изменение.

Иными словами, наблюдая за тенденцией изменения формально-количественных показателей в нежелательную сторону, предлагается определять меры по устранению причин их возникновения. Следует отметить, что одними из первых исследовали обозначенную проблематику с позиций правовой науки, то есть оценки правовых норм. В разные периоды времени данный аспект в своих исследованиях рассмотрели выдающиеся ученые-правоведы: С. С. Алексеев, Г. В. Атаманчук, Д. А. Керимов, А. П. Коренев, В. Н. Кудрявцев, Б. С. Никифоров, А. С. Пашков, И. С. Самощенков, М. Д. Шаргородский, Л. С. Явич. Это дало возможность решить ряд вопросов, составляющих основу теории эффективности деятельности органов внутренних дел.

В настоящее время выдвигаются новые требования к деятельности органов внутренних дел, следовательно, и к оценке эффективности управления ими.

Во-первых, дальнейшая разработка проблемы эффективности деятельности органов внутренних дел невозможна вне наработок в области теоретической социологии, в том числе и социологии управления. В частности она предполагает широкое использование идей таких зарубежных теоретиков, как Э. Гидденс, Д. Норт, А. Турен, П. Штомпка и других, а также теоретических подходов к исследованию проблем управления, сформулированных в работах известных российских социологов (Н. И. Лапин, А. В. Тихонов, Ж. Т. Тощенко и других)[1].

Суть этих требований заключается в первую очередь в новом подходе

[1] См.: Социальная организация промышленного предприятия: соотношение планируемых и спонтанных процессов. – М., 2005; Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. – М., 2009; Социология управления: стратегии, процедуры и результаты исследования. – М., 2010; Тощенко Ж.Т. Социология управления. Учебник. – М., 2011.

к решению проблемы взаимоотношения общества и органов внутренних дел, при котором оценка деятельности осуществляется в ходе социального (гражданского) контроля[1]. То есть, это аксиологический подход к проблеме оценки, когда единственно главным является соблюдение социальных интересов, взаимодействия с обществом, а основополагающая цель оценки эффективности заключается в уровне и качестве соответствия органов внутренних дел своему социальному назначению, степени обеспечения качественного функционирования общественных процессов. Ведомственный же характер оценки не может ограничиваться только интересами закрытого ведомства, он должен быть направлен на удовлетворение объективных правоохранительных потребностей общества, обязанности, по выполнению которых, возложены на органы внутренних дел. Учитывая интересы главных потребителей правоохранительных услуг – населения, органам внутренних дел необходимо установить такие критерии и показатели, которые направлены на удовлетворение интересов и требований общества и совпадают с их критериями оценки деятельности органов внутренних дел. Большинство результатов исследований общественного мнения о деятельности органов внутренних дел сходятся в том, что сотрудник органов внутренних дел при любых обстоятельствах должен выполнять свой служебный долг не только профессионально и законно, но и высоконравственно. Недостаточная же ориентация сотрудника на такое качество как «человечность, способность понять другого, сопереживать ему» создаёт реальные препятствия для конструктивного взаимодействия с населением, приводит к конфликтным ситуациям, а также снижает авторитет органов внутренних дел в целом.

Одной из сложных задач системы оценки деятельности органов внутренних дел является «правильное» измерение полученных результатов,

[1] См.: Яськов Е.Ф. Становление, формирование и проблемы дальнейшего развития науки управления органами внутренних дел. М., 1996. С. 73-80.

так как любое социальное явление, любое действие характеризуется количественной и качественной сторонами. И хотя обе стороны тесным образом взаимосвязаны, тем не менее, – это разные характеристики объективного мира. В научной литературе принято качественную сторону полученного результата обозначать термином «критерий», а количественную – термином «показатель эффективности». И поскольку данные категории представляют собой определяющее значения для создания системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, на их анализе необходимо остановиться подробнее.

Система научно обоснованных критериев и показателей выступает инструментарием оценки эффективности. Семантический смысл данных понятий на сегодняшний день достаточно полно представлен как в энциклопедической литературе, так и в трудах учёных-управленцев. Так, критерии (от греч. kriterion – мерило для оценки чего-либо) собственно и «является механизмом, превращающим эффективность из абстрактной теоретической категории в понятие, способное выполнять продуктивные (оценочные, конструирующие, регулирующие) функции»[1]. Общеизвестным является определение понятия «критерий» как признака, на основе которого оценивается факт, классификация и т.п. В нашем случае, это – мера, используя замер которой можно сделать вывод об эффективности управленческой деятельности.

Г. В. Атаманчук важную роль в измерении государственного управления отводит критериям конкретной социальной эффективности деятельности каждого управленческого органа. Он рассматривает восемь критериев социальной эффективности, которые, на наш взгляд, могут и должны быть использованы в подходах к формированию критериев и показателей оценки эффективности деятельности органов внутренних дел:

[1]Аврутин Ю.Е. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). - СПб., 1998. С. 63.

степень соответствия направлений, содержания и результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц тем её параметрам, которые обозначены в правовом статусе органа и государственной должности;

законность решений и действий органов власти и должностных лиц;

реальность управляющих воздействий. Управленческое воздействие должно действительно влиять на управляемые процессы, переводя их из одного состояния в другое – более высокое, рациональное, эффективное;

содержание любых управленческих актов (решений, поступков, действий и т. д.) с точки зрения отражения в них запросов и нужд людей, направленности на их благополучие и развитие, должно служить людям, помогать им в разрешении их проблем;

тесный характер и объём взаимосвязей соответствующих управленческих органов и должностных лиц с гражданами, их объединениями и коллективами, различными слоями населения создаст больше объективных предпосылок для рациональности и эффективности такой деятельности;

мера обеспечения в решениях и действиях управленческого органа и должностного лица государственного престижа;

правдивость и целесообразность управленческой информации, т. е. при любых условиях, даже самых неблагоприятных для управленческого органа или должностного лица, должна предоставляться достоверная и объективная информация;

критерий нравственности, в соответствии с которым управленческое поведение, как позитивное, так и негативное, формирует многие ценности и установки людей, предопределяет их отношение к государству[1].

Таким образом, описанные и проанализированные автором в данном

[1] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления (Курс лекций 4-е издание), - М., 2006. С. 493.

параграфе исторически сложившиеся подходы к системе оценки деятельности органов внутренних дел, учёту выбора приоритетных критериев исходят из неправильно понимаемого ведомственного характера системы, рассматривающего критерии и показатели, характеризующие деятельность органов внутренних дел с внутриведомственных позиций, а результаты опросов общественного мнения рассматривающие в качестве дополнительного показателя к целому.

По мнению автора, ведомственный характер оценки должен найти свое отражение не только в узком круге интересов ведомства, а в объективных правоохранительных потребностях общества, претворение в жизнь и реализация которых возложена на органы внутренних дел. Именно оценка граждан должна определять (устанавливать) те социальные подходы, которые в большей мере соответствуют их интересам и требованиям и совпадают с теми критериями, по которым преимущественно должна оцениваться деятельность органов внутренних дел в новых условиях реформирования.

И, тем не менее, социальный подход к оценке не должен означать оторванность ведомственных показателей от тех критериев, по которым судит о деятельности органов внутренних дел население и на основании которых складывается его отношение к этим органам. Должен соблюдаться определенный баланс.

Следовательно, использование названных подходов в оценке эффективности деятельности органов внутренних дел на системной основе позволит не только в целом увидеть и оценить возникающие в деятельности органов внутренних дел проблемы, но и разработать меры по их устранению, что и предполагается сделать в следующих параграфах данного диссертационного исследования.

§ 1.3. Обзор отечественного и зарубежного опыта оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов

Изучение зарубежного опыта крайне актуально для России, в которой формируется институты гражданского общества на основе правового, социального, демократического государства. Наша страна развивается сообразно той же логике, в соответствии с которой развивался весь цивилизованный мир, но цели, формы и методы их достижения для каждого отдельного государства всегда индивидуальны. Выбрав модель рыночной экономики, Россия неизбежно пришла к необходимости модификации деятельности полиции, переориентирования ее функций на потребности и интересы общества, введения институтов гражданского контроля, усиление социальной ответственности полиции. Учитывая тенденцию развития органов внутренних дел по заданному законодательством и обществом курсу, с учётом произошедших в 2010 г. кардинальных перемен по реформированию системы МВД возникла потребность в изучении того положительного опыта, который уже сформирован в развитых странах.

Видится необходимым обратить свое внимание на один из действенных и эффективных органов способствующих повышению ответственности полиции перед населением - институт гражданского общества.

Изучение зарубежного опыта в части применения эффективных и действенных форм гражданского контроля, взаимодействия полиции и населения является одной из актуальнейших задач нашего исследования.

Как в нашей стране, так и за ее пределами фундаментом для оценки деятельности органов внутренних дел являются критерии, количественное содержание которых определяется показателями оценки деятельности органов внутренних дел. Эти критерии и показатели позволяют оценивать не только эффективность управления во времени и пространстве, но и его

статический и динамический аспекты[1]. Однако следует отметить, что интерпретация такой оценочной системы с учётом особенностей различных правоохранительных структур в ряде стран имеет свои особенности и специфику. Во многом сложившаяся ситуация объясняется децентрализованными моделями управления полицией, особенностями государственно-политического устройства, сложившимися традициями, характером взаимоотношений общества и государства, развитостью институтов гражданского контроля за деятельностью полиции и т. д.[2]

В этой связи проводимый анализ оценки деятельности полиции за рубежом наглядно демонстрирует отсутствие унифицированных систем такой оценки, что во многом позволяет заимствование отдельных, наиболее «успешных» аспектов существующих оценочных систем и для России. Именно поэтому анализ зарубежного опыта в данном параграфе позволит не только изучить существующие модели оценки деятельности органов внутренних дел, но и выявить такие, которые при их адаптации с большей вероятностью смогут быть заимствованы в российской системе оценки деятельности органов правопорядка.

Так, например, оценка эффективности государственного сектора США в целом, включая полицию, исторически развивалась в рамках трёх подходов: традиционной механистической теории, теории человеческих ресурсов и системной теории организаций[3].

Традиционная механистическая теория организаций предусматривала применение устоявшейся и закрытой модели достижения целей с

[1] См.: Аврутин Ю. Е. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). - СПб., 1998. С. 22; Асанов Н. Х. Оценка эффективности деятельности аппаратов МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации: организационные и правовые аспекты. Дисс. … канд. юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 2005. С. 47-55.

[2] См.: Атамачук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций.- М., 1995. С. 175-176.

[3] См.: Эпштейн П.Д. Измерение результатов деятельности в государственном секторе // Эффективность государственного управления. / Пер. с англ. Под ред С. Батчикова и С. Глазьева. – М., 1998. С. 77.

использованием заранее установленных средств. Таким образом, в качестве задачи государственной организации видится достижение этой цели с помощью имеющихся средств. При этом, если достижение результатов деятельности возможно при меньшей затрате объёма ресурсов, ситуация становится более благоприятной. Обозначенная теория подтверждается принципами, соответствующими системе достижения цели, совпадение которой с аксиомой эффективности является неизменным.

Теория человеческих ресурсов или «кадровый менеджмент» опровергала механистическую теорию, считая её неприемлемой для человеческого фактора. Один из разработчиков такой теории Фредерик Тейлор предложил систему, которая предполагала строгое разделение управленческих и исполнительских функций. Он сформулировал важный вывод о том, что работа по управлению – это определённая специальность, и что организация в целом выиграет, если каждая группа работников сосредоточится на том, что она делает успешнее всего[1]. Американский психолог Г. Мюнстерберг, затронул три наиболее актуальных, по его мнению, вопроса в бизнесе: как отыскать людей, чьи интеллектуальные качества делают их наиболее подходящими для выполнения работ (научный подбор кадров); при каких психологических условиях можно получить лучшие результаты от каждого сотрудника; как воздействовать на работников, с точки зрения эффективности его труда[2].

Успешность функционирования организации, точнее, её эффективность, можно оценить опираясь на мотивационные аспекты, такие, как поведенческие и установочные элементы организации. Так, в качестве элементов эффективности государственной организации можно рассматривать следующие критерии оценки: удовлетворение потребностей

[1] Фредерик Уинслоу Тейлор. Принципы научного менеджмента. М: 1991. [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. URL:http://gtmarket.ru/laboratory/basis/3631.

[2] См.: Мюнстерберг Г. Психология и экономическая жизнь / пер. с англ. Карпенко Л.А., Кондаков И.М. М., 1924. С.52.

служащих, моральное состояние коллектива, ротация кадров, количество прогулов и преданность общему делу[1]. Указанные теории в целом рассматривали такую государственную организацию как достаточно закрытую систему.

Между тем, как правило, государственные организации, включая полицию, – системы открытые. Ведь благодаря взаимодействию с окружающей средой средства и цели подвергаются изменению. Внешние и внутренние факторы делают организационную систему подвижной[2].

С этой точки зрения, повышение эффективности функционирования организации – одна из важнейших задач управления. С точки зрения зарубежных специалистов первостепенное значение приобретает всесторонняя оценка результативности работы любой государственной организации, коллектива (подразделения) и каждого сотрудника в отдельности, которая должна быть объективной, понятной, иметь комплексный характер, включать правовые, социальные, психологические и иные аспекты служебной деятельности сотрудника[3]. Для многих аспектов управления эффективность имеет первоочередное значение, так как с её помощью определяется правильность, обоснованность и действительность работы руководителя[4].

В литературе существует несколько подходов к оценке эффективности управления, один из них состоит в рассмотрении понятий эффективности в «широком» и «узком» смысле.

В широком смысле эффективность управления отождествляется с

[1] См.: Сравнительный анализ внутренней методики оценки деятельности полиции в различных правовых системах мира. Второй научно-исследовательский семинар. Материалы. – М., 15-17 июня 2003 г. Форд/Vera.

[2] См.: Эффективность государственного управления. Пер. с англ. / Под ред. С. А. Братчикова и С.Ю. Глазьева. – М., 1998. С. 51-53.

[3] См.: Шалаков Ю. А. Влияние профессионального самообразования на эффективность деятельности офицера налоговой полиции. Дисс. ... канд. психолог.наук. - М., 2000. С. 115-117.

[4] Буквально «эффективное» (от латинского «effectus») означает действенность, результативность, производительность.

эффективностью функционирования системы в целом. В узком с результативность собственно управленческой деятельности[1].

Еще в 1939 г. Ч. Бернард утверждал, что для выживания любой организации и повышения её эффективности существенны желание сотрудничать, способность налаживать общение, наличие цели и её одобрение всеми работниками[2].

Понятие «эффективность» часто связывают с понятием «рациональность», поскольку между ними присутствует типологическая связь подходов. Как правило, авторы классифицируют подходы на основании понимания критериев эффективности (Менар, 1996, с.127-134; Холл, 2001, с.396-431), а так же предлагают типологию эффективности с точки зрения уровня анализа[3].

С точки зрения критериев обычно выделяют три группы моделей:

1) модели, трактующие эффективность организации в зависимости от её способности к целедостижению или от степени достижения цели;

2) модели, представляющие эффективность через способность организации выживать в изменяющейся среде или через её способность эксплуатировать свою окружающую среду для приобретения редких и ценных ресурсов с целью поддержания своего «функционирования», в том числе и через повышение такой способности;

3) модели, связывающие эффективность со способностью организации обеспечивать минимальный уровень удовлетворения для составляющих её частей, обладающих собственными целями, или со степенью удовлетворенности индивидов и социальных групп внутри организации.

---

[1] См.: Теория управления / Учебник. В. Ф. Уколов, А. Л. Масс, И. К. Быстряков.- М.: Экономка, 2003. С.231.

[2] См.: Теория управления / Учебное пособие.- М. Гардарики, 2005. С. 117-119; Валиулова А., Приходько В. «Эффективность инструментов управления организацией» // Проблемы Теории и практики управления, 2007.

[3] Щербина В. В., Попова Е. П. Организационное развитие. Монография. – М., 2011., с.55.

Дополнительно Р. Х. Холл выделяет подход (Ч. Перроу), в котором эффективность рассматривается как производная от позиции оценивающего (эффективность для кого?)[1]. Данные подходы, по нашему мнению, подтверждают выводы, сделанные в предыдущих параграфах, относительно внутрисистемных установок оценки деятельности органов внутренних дел России.

Обращаясь к опыту западных стран можно отметить тенденцию совершенствования методов оценки эффективности. Так, объем выполняемых полицией работ, перестал являться показателем эффективности. Приоритет отдали оценке, полученной в результате опроса населения, по вопросу их удовлетворенности реализацией полицией их должностных обязанностей, выполнением поставленных перед ней многомерных целей.

Следует обратить внимание, что первоначальный интерес к проблеме взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества датируется началом XX в., что отражено в теориях западных социологов.

В источниках, содержащих сведения об организации работы полиции Англии[2], дана оценка следующему опыту, что основатель английской полицейской системы Р. Пил организовывал работу полиции как дополнение к неофициальным процессам, для поддержания правопорядка в обществе. Особый акцент сделан на дополнение, а не на замену механизмов, с непосредственной работой которых население контролирует преступные элементы страны.

Нельзя умалять роль и других зарубежных ученых, которые внесли во второй половине XX в. свой значительный вклад в развитие вопроса о

[1] Щербина В. В., Попова Е. П. Организационное развитие. Монография. – М., 2011. С 56.
[2] См.: Critchley T. A. A history of police in England and Wales.London, 1978.P. 24.

деятельности полиции и оценке её эффективности[1].

Начиная со второй половины XX в., российскими учеными на теоретическом уровне также предпринимались активные попытки анализа влияния общественного мнения на оценку эффективности деятельности правоохранительных органов[2].

Многие проблемные вопросы, касающиеся взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями, поднимались в выступлениях видных политических деятелей[3], исследовались в научной литературе[4].

Несмотря на такую проработанность вопроса говорить сегодня об уже сложившейся целостной стратегии анализа общественного мнения о деятельности органов внутренних дел в постоянно меняющемся правовом и информационном пространстве ещё рано.

Анализируя в своей работе общественное мнение, А. А. Копылов определял его как специфическое проявление общественного сознания, выражающееся в массовых оценках проблем правопорядка, характеризующее явное или скрытое отношение к актуальным проблемам охраны правопорядка, присущее отдельным группам, социальным общностям или обществу в целом. На практике оно обеспечивает обратную связь в системе управления органами внутренних дел, является эффективным средством управления органами внутренних дел и обеспечения гражданского контроля правоохранительных органов[5].

---

[1] Уилсон Л. Д. , Водингтон П. А. , Лоренс Р. М. , Патрик К. Х., Виатровский М. Д., Фальконе Д. Н., Вельс Л. Е. и др.

[2] Афанасьева О. В., Блажнов Е. А., Борев Ю. А., Грушин Б. А., Дмитриев А. В., Доценко Е. Л., Зарецкая Е. Н., Кириллова Е. А., Романов А. А. и др.

[3] Медведев Д.А., Нургалиев Р.Г., Колокольцева В.А., А. А. Чекалина, Хинштейн А.Е. и др.

[4] А. К. Баранова, Вавилов С. В., Елагина А. Г., Кобозев А. А., Копылов А. А., Соловьев А. Б., Смирнов А. И., Яськов Е.Ф. и др.

[5] Копылов А. В. Изучение динамики общественного мнения в управленческой деятельности органов внутренних дел: автореф. дисс. … канд. соц. наук. – М., 2007. С. 13.

Общественное мнение является серьезным рычагом в разрешении вопросов и проблем, затрагивающим интересы конкретного общества, касающиеся состояния преступности в стране, коррупции, межнациональных конфликтов, террористических актов, а также качества оказания правоохранительных услуг населению. Сегодня не вызывает сомнений утверждение о том, что обобщение и использование данных общественного мнения о работе правоохранительных органов оказывает непосредственное влияние на управленческие решения принимаемые не только в отношении целого ведомства, но и отдельных подразделений в частности.

Для решения такого вопроса как эффективное использование общественного мнения в оценке деятельности органов внутренних дел в нашей стране, целесообразно обратиться к опыту зарубежных коллег, где в целом полицейская система и её взаимодействие с обществом имеет более длительную историю и практически наработанный опыт.

В качестве примера рассмотрим, как эта проблема исследовалась и решалась в США и Великобритании. Ещё в 60-х гг. американские криминологи начали экспериментировать с альтернативными методами оценки и проводить массовые опросы для того, чтобы измерять уровень преступности и эффективность работы полиции. Первые отчёты вызвали серьёзную полемику, в первую очередь по такому вопросу: действительно полицейская статистика отражает существующие тенденции в масштабах преступности или только тенденции в регистрации преступлений? Однако, после студенческих волнений в США, Франции и Великобритании метод становился всё более и более востребованным, в первую очередь потому, что позволял избегать необъективности и предвзятости полицейской статистики и чудачеств, которыми пестрят сообщения граждан[1].

[1] См. например: Головин Ю. Преступление без наказания // Литературная газета. № 31 (5934). 30 июля - 5 августа 2003 г.; Борисов В. Товарищ милиционер! // «Милиция».

Следует отметить, что в указанных странах переход от одних показателей эффективности деятельности к другим не был моментальным и столкнулся с определенным сопротивлением со стороны части офицеров полиции. Так, руководство полиции критиковало результаты опросов населения, обвиняя его в субъективности и незнании особенностей профессиональной деятельности. Однако переговорный процесс между обществом и полицией не был прерван, что в дальнейшем позволило прийти к выработке компромиссных моделей. Использование социологических замеров в Великобритании стало повсеместно применяться с 1990 г, когда Home Office (аналог МВД в Великобритании) обозначил их сначала как один из, а потом и как основной метод измерения удовлетворённости деятельностью полиции. Результаты опросов, которые изначально предоставлялись в центральный аппарат и руководству полиции, сегодня являются общедоступными. Доверие к таким опросам возрастало с каждым годом и с 1999 г. Home Office вынес рекомендации о том, что такое исследование должно стать ежегодным и выборка должна расшириться до 40 тысяч респондентов (практически вдвое). Еще одной важной рекомендацией стало то, что результаты опроса должны публиковаться вместе с отчётами и статистикой полиции, что облегчит их сравнение и позволит составить более объективную картину уровня преступности и эффективности полиции.

Схожие методы использует и полиция США, несмотря на то, что учёт мнения граждан не является для неё обязательным. В то же время, многие полицейские управления страны используют ресурс общественных организаций для того, чтобы оценивать и планировать свою деятельность.

2003. № 9. Мазаев Ю. Н. Особенности формирования общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Преступность и общество: сборник научных трудов ВНИИ МВД РФ. - М., 2002; Мазаев Ю. Н. Особенности формирования общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Преступность и общество: сборник научных трудов ВНИИ МВД РФ. - М., 2002.

Так, в Чикаго проводятся регулярные форумы граждан, ориентированные на решение социальных проблем, где формулируются задачи для полиции. В некоторых городах Айовы, в каждом районе были сформированы «группы эффективности», в которые вошли как представители городских властей, полиции, так и общественности. В ходе работы этих групп шло обсуждение работы полиции и её оценка[1].

Таким образом, одним из основных способов достижения действенных результатов, как показывает зарубежная практика, является постоянный диалог общества с органами внутренних дел (непосредственно с руководством). Подобная практика позволит найти альтернативные пути решения ряда проблем в рассматриваемой сфере и в России.

Судить об эффективности работы, в том числе по степени достижения целей, без учёта качества было бы неоправданным, так как в последнее время за рубежом весьма широко поднимается вопрос управления качеством работы полиции, а именно: полиция рассматривается как сервисное предприятие, и оценивать качество её работы необходимо через призму услуг, которые оказывает полиция населению.

Именно поэтому одним из наглядных примеров качественной работы полиции через призму общественного мнения является правоохранительная система США. Многие полицейские управления США приняли на вооружение концепцию «коммунальной полиции». Такая концепция подразумевает, в частности, увеличение числа патрулей, деятельность которых направлена на удовлетворение интересов города, района, квартала и т. д. и развитие партнерства между полицией и населением, направленное на оптимизацию процесса распределения бюджетных средств[2].

---

[1] Мнение людей о работе милиции – критерий оценки, эмоции или профанация? 17.04.2011. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://job-sbu.org/mnenie-lyudey-o-rabote-militsii-kriteriy-otsenki-emotsii-ili-profanatsiya.html.

[2] См.: Шалягин Д. Д. Полиция США – организационные и правовые основы деятельности. Дисс.… канд. юрид. наук. - М. 1998. С. 87-93.

Приверженность концепции «коммунальной полиции» отражается в критериях, которыми пользуется полиция. Начальник полицейских сил города регулярно напоминает мэру, что, несмотря на то, что для оценки их деятельности используется такой показатель как уровень преступности, руководство управлений в оценке эффективности своей деятельности полагается, прежде всего, на реакцию населения, на то, как граждане оценивают уровень безопасности в городе и адекватность решения полицией их проблем[1]. Данные по уровню преступности ряд полицейских подразделений ежеквартально направляет мэру, таким образом, общественность имеет открытый доступ к таким отчётам[2].

На сегодняшний день в центре внимания полицейских стоит не насильственная преступность, а преступления, связанные с «качеством жизни», что позволило значительно снизить и уровень насильственных преступлений. Возможный рост уровня преступности на какой-либо территории рассматривается не как отражение неэффективности деятельности подразделений полиции, что до недавнего времени широко наблюдалось в нашей стране, а как отражение объективного положения вещей в районе. Такая информация принимается к сведению, что позволяет скорректировать стратегию превентивной деятельности.

В каждом районе штатов расположены так называемые опорные пункты, призванные регулировать деятельность по привлечению населения к охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Созданы группы представителей гражданского населения, ежемесячно обсуждающие с координаторами программ «коммунальной полиции» проблемы общественной безопасности в каждом конкретном районе, а также осуществляющие сбор информации о том, рост каких видов преступлений

[1] Руководство принимает во внимание такой показатель как уровень раскрываемости, но не придаёт ему большого значения.

[2] См.: Ипакян А. В. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования // Труды Академии МВД России. 2007. № 4. С. 51.

наблюдается на конкретной территории. На таких собраниях периодически присутствует начальник полиции города[1].

Полиция подчеркивает важность сотрудничества не только с районными организациями, но и с городскими властями. Полиция тесно сотрудничает с детскими центрами, с федеральным прокурором, прокурором штата и ФБР и т. д. Обсуждаются все звонки с жалобами населения на поведение полицейских (взяточничество, превышение служебных полномочий, грубость и т. п.). Эксперимент с «коммунальной полицией» был настолько удачным, что количество серьёзных жалоб стало незначительным. В том случае, если жалоба поступает на конкретного офицера, то именно координатор программ «коммунальной полиции» округа, где служит этот сотрудник, первым должен дать ответ на вопрос, какого он мнения о данном сотруднике, каковы, по его мнению, причины такого поведения полицейского. Затем сотрудник, на которого поступила жалоба, может быть направлен на консультацию в рамках «программы помощи персоналу», либо же по отношению к нему могут быть приняты дисциплинарные меры. В США существуют «формы общественного признания», в которых отмечаются достижения работника. Речь в них идёт о внимательности и добросовестности при удовлетворении нужд граждан. Гражданский комитет по надзору за полицией имеет доступ ко всем жалобам, которые хранятся в департаменте внутренних дел[2].

Подводя итог, следует сказать, что решающим фактором оценки эффективности деятельности как управления в целом, так и отдельных сотрудников для руководства полиции США является реакция общественности.

Не менее интересен в рассматриваемом вопросе, на наш взгляд, опыт

---

[1] См.: Шалягин Д. Д. Полиция США - организационные и правовые основы деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1998. С. 104-110, 134.

[2] См.: Шалягин Д. Д. Полиция США – организационные и правовые основы деятельности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1998. С. 12-13.

Королевства Нидерланды, где каждый гражданин может высказать своё мнение о деятельности правительства и системы государственных органов, не опасаясь преследований. В условиях этого демократического, правового государства свою власть полиция получает от населения и в соответствии с законом от 1993 г. «О полиции» реализует её на основе партнерских отношений с населением[1]. Полиция в Нидерландах является частью гражданского общества и, занимаясь полицейским обслуживанием населения, по существу является социальным органом. Полицейский в Нидерландах обязан проявлять высокий профессионализм в своей деятельности и быть примером законопослушного поведения. Голландцы уверены, что офицер полиции только в том случае будет пользоваться полным доверием у народа, если общественность будет уверена в неподкупности полиции[2].

Поступив на работу в полицию, её служащие должны соблюдать определенные нормы поведения без всяких отклонений от них. Все эти нормы также являются частью проводимой государством «политики национальной честности», нашедшей свою реализацию в Профессиональном кодексе полиции Нидерландов[3].

В общественном сознании голландцев культивируется вызывающий уважение образ чиновника, как человека, который выполняет важную задачу – проводит политику государства и обслуживает население. В стране создана и действует система поощрений, направленная на стимулирование позитивных действий служащих, выполняющих свои должностные

---

[1] См: Моруа А. Голландия / Перевод с французского Е. Богатыренко. – М, 2007. С. 39.

[2] Кислухин В. А., Макаров А. Н. Вопросы безопасности и юридической ответственности в деятельности полиции Нидерландов. Изд-во: Нижегородская Академия МВД России. Н. Новгород, 2007. С. 168-169.

[3] См.: Wetvan 9 desember 1993, totvast stelling vaneennievwe Politiewet. Staatsblad, 1993. 11 des.; Duijn H. BVS de nieuvewaarheid// de Politic Magazine van de Nederlands Politie Bond. Jg. 61.2006. February. № 2. Biz. 18-19.

обязанности честно и эффективно. «Политика национальной честности»[1] в сфере подбора кадров для нидерландской полиции предусматривает жёсткий отбор кандидатов на конкурсной основе (особенно на руководящие должности), интенсивную профессиональную подготовку и воспитательное воздействие со стороны руководителей полицейских органов и наставников, установление для полицейских служащих достойного денежного содержания, широких социальных льгот и привилегий, в том числе, при получении пенсионного обеспечения, создания благоприятных условий для карьерного роста, объективных критериев при применении мер поощрений и взысканий, независимо от пола и национальности сотрудника полиции[2].

Голландский исследователь Терри Ламбоо в своей диссертационной работе «Политика честности» привёл данные восьмидесяти опросов рядовых сотрудников и руководителей подразделений региональных полицейских корпусов Фрисландия, Амстердам-Амстелланд и Лимбург-Ноорд. Результаты опроса показали следующее: как младший состав, так и офицеры полиции в своих интервью высказывали мнение, что нарушения законности, связанные с коррупцией, вредят престижу полиции, отрицательно сказываются на её имидже в глазах населения. Полицейские, по их словам, проявляют солидарность в выявлении и пресечении противоправных действий со стороны их сослуживцев. Так, коллеги одного полицейского выразили крайнее возмущение, узнав, что их товарищ совершил кражу в магазине. Как описывает Т. Ламбоо, «они находились в полном смятении, поскольку об этом случае напишут в прессе, и на всю

[1] См.: Кислухин В. А. История борьбы с коррупцией в Нидерландах и роль полиции в этой деятельности // История государства и права. 2010. №2. С. 41.

[2] См.: Елсинга Г. Комплектование личного состава сотрудниками из числа меньшинств в Нидерландах // Проблемы прав человека и этнических меньшинств. / Под ред. О. Д. Нациевского. Челябинск, 2006. С. 16-18.

полицию ляжет позорное пятно»[1].

Данный факт является наглядным примером того, что для правоохранительных органов, в частности, полиции принципиальное значение имеет общественное мнение, что в определенной мере является ещё одним фактом, указывающим на тесное взаимодействие полицейских с общественностью и работы на общество.

Таким образом, антикоррупционная стратегия Нидерландов под названием «политика национальной честности», содержит весьма привлекательную систему социально-правовых норм, направленную на противодействие взяточничеству и коррупции в целом, что предполагает её возможное заимствование и в российской системе правоохранительных органов, в том числе и при реализации национальных программ по борьбе с коррупцией, при учёте национальных особенностей и законодательства нашей страны.

Значительный интерес представляет и опыт Германии, где общество достаточно тесно сотрудничает с органами правопорядка в вопросах обеспечения общественной безопасности. Поскольку государство не является в полном объёме государством снабжения, обеспечение безопасности в свободном обществе является также обязанностью граждан. Это значит, что гражданин несёт самостоятельную и солидарную ответственность в плане обеспечения безопасности. Таким образом, для обеспечения эффективной защиты от опасностей должна существовать единая система безопасности – так называемый симбиоз, включающий полицию, граждан и частные (охранные) фирмы. В этой связи речь идёт также о «партнерстве в сфере безопасности» и «Police-Private-Partnership» между государством и частной сферой. Одним из основных институтов такой системы являются формирования добровольных помощников

[1] См.: Там же.

полиции и посты безопасности[1]. «Демонстрировать присутствие – наблюдать – информировать» – это девиз добровольных помощников полиции в земле Гессен (ФРГ). Корпус добровольных помощников полиции (FPolD) был создан в 2000 г. законом об активном участии граждан в укреплении внутренней безопасности (Гессенский закон о корпусе добровольных помощников полиции – HFPG). Дополнительное предложение «видимой полиции на улице» возникло по инициативе гражданско-либеральной коалиции как элемент «новой архитектуры безопасности»[2].

Такая модель позволяет с большей объективностью оценивать эффективность деятельности подразделений полиции, так как граждане не только имеют непосредственное и действительное представление о деятельности полиции в целом, но и принимают в ней непосредственное участие, тем самым, беря часть ответственности на себя.

По существу в Германии имеются три разных модели формирований добровольных помощников полиции/постов безопасности. Самой «беспроблемной» в правовом отношении являются «партнёры по безопасности» в земле Бранденбург. Цель партнёрства в сфере безопасности между государством и гражданами в Бранденбурге заключается в том, что социально ангажированные граждане, обладающие чувством ответственности, проявляют активность в своём жилом квартале и способствуют поддержанию общественной безопасности[3].

Совершенно иначе выглядит практика властных полномочий во второй модели формирования добровольных помощников полиции и постов

[1] См.: Гвидо Фикеншер «Формирования добровольных помощников полиции и посты безопасности в Германии» // ФРГ, 2008, № 6. С. 12-16.

[2] См.: Германн Г. Корпус добровольных помощников полиции в Гессене // ФРГ, 2008, № 6, С. 16-19.

[3] См.: Оссе А.Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека. Учебно-методическое пособие. Изд-во: AmnestyInternationalNederland. Перевод на русс.яз. Н. Ишевской, М. Кузнецовой, О. Шарп. 2006.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://amnesty.org.ru.

безопасности. Её создание было, во-первых, реакцией на постоянное увеличение задач полиции, во-вторых, она играла для полиции роль пассивного резерва. Сейчас задачи Службы добровольных помощников полиции Баден-Вюртемберга сходны с задачами более молодых моделей Баварии, Гессена и Саксонии.

Третью категорию составляют современные модели добровольных помощников полиции из Баварии, Гессена и Саксонии. Они предоставляют гражданину возможность использовать вышеописанную общественную и гражданскую ответственность в поддержании общественной безопасности в качестве членов формирований добровольных помощников полиции и постов безопасности. Прежде всего, в этих моделях речь идёт не о том, чтобы заменить сотрудников полиции, а о том, чтобы поддержать их дополнительно в определённых сферах. Полицейские помощники должны, прежде всего, выполнять задачи по поддержанию порядка и регулированию дорожного движения при проведении массовых мероприятий, участвовать в профилактических мероприятиях по борьбе с преступностью и оказывать поддержку полицейским при охране зданий и общественных сооружений (парков, скверов)[1].

Чем теснее такое сотрудничество населения Германии с полицией через формирования добровольных помощников, тем благосклоннее оценка граждан в отношении эффективности деятельности полиции в целом. Важно заметить, что укрепление чувства безопасности у населения благодаря деятельности Корпуса добровольных помощников полиции гарантируется только тогда, когда она понимается как строго дополнительная среда коммуникации и как вклад в усиление видимого полицейского присутствия.

Это значит, что такую структуру необходимо держать на расстоянии

[1] См.: Гвидо Фикеншер «Формирования добровольных помощников полиции и посты безопасности в Германии» // ФРГ, 2008. № 6. С. 12-16.

от деятельности по расследованию преступлений, несущих непосредственную общественную опасность для граждан и государства в целом.

Анализируя критерии эффективности работы полиции Аргентины, следует отметить отсутствие каких-либо постоянных критериев оценки их деятельности, если только не считать таковым анализ «Сводки происшествий». Однако полиция Аргентины отрицательно относится к распространению информации внутреннего пользования. Об этом свидетельствует уже то, что ни на веб-сайтах полиции, ни в публикациях нет доступной общественности информации о статистических данных. Для получения информации необходимо представить официальный запрос и получить одобрение эксперта-консультанта «AsesoriaLegal». Быстрота получения ответа зависит от того, каким политическим весом обладает тот, кто запрашивает материал, и от давления, оказываемого руководством полиции на служащих отдела, в котором хранится данная информация. По запросам общественных организаций и неправительственных учреждений, таких как местный секретариат по правам человека и CELS, полиция, хотя и очень неохотно, предоставляет необходимые статистические данные[1]. Таким образом, если в Европе население не только знает, «чем занимается полиция», но и принимает непосредственное участие в ряде проводимых полицией мероприятие, что соответственно и позволяет получить достаточно объективную оценку населения, то в Аргентине работа полиции носит достаточно «закрытый» характер, что делает полицию «недоступной» для общества.

В Бразилии для руководства органов, непосредственно отвечающих за охрану правопорядка, единственным критерием оценки является уровень преступности, что не позволяет нам провести всесторонний анализ

[1] См.: Аннеке Оссе. Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека. Пер. на русс.яз. Н. Ишевской, М. Кузнецовой, О. Шарп. Изд-во: AmnestyInternational Nederland. 2006. С. 197-199.

эффективности полицейской работы.

В перуанской полиции критерии оценки эффективности деятельности полиции, которые можно было бы использовать на постоянной основе, отсутствуют. Тем не менее, нельзя не сказать и об отдельных попытках введения в практику фиксирования и использования наиболее важных показателей. Так, например, в Куско прежний руководитель полиции одного из департаментов ввёл в употребление прообраз базы данных, в которой среди прочих, были такие показатели как уровень преступности, уровень виктимизации, стоимость похищенного имущества, оперативность реакции на вызов, аресты, уровень раскрываемости и т. п. Согласно классификации Бейли, указанные показатели не принимали во внимание такой субъективный фактор как реакция населения[1].

В Чили существуют две государственные полицейские организации: carabineros (карабинеры в униформе) и следственная полиция (в штатском), в чьи функции входят обеспечение общественного порядка и дорожного движения, расследование преступлений, контроль исполнения законов. Установлены стратегические цели карабинеров: обеспечение необходимого уровня общественной безопасности; эффективное использование имеющихся ресурсов; сохранение и повышение профессионального уровня (имеются в виду, в том числе, нравственные, этические качества работников); повышение качества жизни служащих (речь идёт о заботе начальников о подчинённых)[2].

Таким образом, полиция вырабатывает критерии оценки выполнения каждого запланированного мероприятия.

По мнению ряда учёных и практиков, оценка эффективности

[1] Клушин О.З. Практика оценки эффективности деятельности правоохранительных структур зарубежных стран и возможности ее адаптации в Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. - М., 2007. № 4. С. 115.
[2] Там же. С.117.

деятельности полиции Индии (ОЭ)[1] является ключом к оптимизации кадровой политики и действенному решению организационных задач. Однако систему ОЭ нельзя назвать в полной мере объективной. Основной причиной тому является субъективность методов используемых для ОЭ, хотя это не мешает полиции использовать её в решении различных вопросов, в том числе и вопросов организационного развития. Интерес представляет соотношение таких методов с методами руководства и восприятием их обществом. И большую роль здесь играет общественно-политическая ситуацию, в рамках которой индийская полиция действует для достижения высоких показателей своей деятельности.

Поскольку в состав Индии входят 28 «независимых» штатов, Конституцией зафиксировано разделение компетенции между центральной властью и правительствами штатов. Полиция находится в ведении властей штатов. Типы и методы оценки эффективности в каждом штате разные. Более того, они различны для разных категорий служащих. В общем и целом, основным методом ОЭ являются инспекции и проверки полицейских участков и ежегодные служебные донесения с оценкой эффективности каждого отдельного сотрудника. Подготовка ежегодных секретных донесений (ЕСД) выглядит следующим образом: непосредственный начальник пишет доклад, следующий по иерархии проверяет его, а следующий – заверяет. Последний обычно не делает никаких пометок в ЕСД, за исключением тех случаев, когда оценки первых двух инстанций расходятся. В случае если в первой инстанции сотрудник получает оценку, ниже той, которую, по мнению следующих двух, он заслуживает, об этом сообщается заинтересованному сотруднику, и после беседы с ним и проверки личного дела оценки могут быть пересмотрены[2].

[1] См.: Там же. С.117.

[2] Международная конференция «Оценка деятельности полиции с применением независимых исследований: методы и результаты». 9 - 10 июня 2001. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.citwatch.org.

Анализ критериев оценки позволяет сделать вывод о том, что они носят общий характер: знание должностных обязанностей, трудолюбие, честность, умение работать в коллективе, выстраивать взаимоотношения с коллегами и начальством, юридическая грамотность, физическое и психическое здоровье, перспективность и т. д. Данные для оценки эффективности собираются в течение всего календарного года. При проверке профессиональной порядочности подчиненного проводятся предусмотренные в этих случаях процедуры, особенно тогда, когда порядочность полицейского вызывает определённые сомнения.

Таким образом, хотя по документам система оценок выглядит достаточно прозрачной, научно обоснованной и прогрессивной, она не отражает объективность ситуации, складывающейся на практике.

Ещё один инструмент оценки деятельности полиции – это инспекционный журнал, хранящийся в каждом полицейском участке, куда заносятся пометки в отношении находящихся в розыске преступников или прогресса в расследовании наиболее нашумевших преступлений и т. п. Ежегодно проводится 3 проверки, по результатам которых составляются заключения об эффективности руководства данного полицейского подразделения и направляются руководителю правоохранительных органов района для принятия необходимых мер. Эффективность оценивается не только самой полицейской организацией. В СМИ также публикуются сведения о деятельности полиции на низшем уровне. Довольно часто это приводит к служебным проверкам, а иногда к вмешательству правительства штата и внесению изменений в законодательство[1].

В некоторых штатах Индии существует и балльная система оценки эффективности деятельности подразделений полиции. Так, например, в штате Тамил Наду, в рамках балльной системы критериев оценки

[1] См.: Работа полиции. Общественная безопасность и осуществление полицейских функций / Пособие по оценке систем уголовного правосудия. ООН, Нью-Йорк, 2010. С. 19-21.

деятельности руководителей правоохранительных органов, применяется 10 основных показателей, за которые начисляются бонусы, среди них: контроль над преступностью; уровень раскрываемости шести тяжких преступлений; половые преступления; превентивная деятельность; попытка оценки эффективности деятельности в рамках принятия мер по поддержанию правопорядка и др. В штате Махараштра тремя основными методами оценки являются ежегодные инспекции каждого полицейского отделения, личные беседы с сотрудниками и составление ежегодных секретных докладов. Для подразделений полиции разработаны 4 основных критерия оценки их деятельности: профессиональные навыки, умение руководить коллективом, профессиональная порядочность, работоспособность. В 2001 г. полиция Махараштры разработала новые методы оценки эффективности деятельности полицейских и повышения их ответственности. Согласно одной из служебных инструкций, следует отказаться от практики оценки эффективности деятельности полиции путем сравнения показателей зарегистрированной преступности с аналогичными периодами прошлых лет. Другая инструкция предупреждает об опасности использования показателей «превентивных действий» для оценки общей эффективности деятельности правоохранительных органов. «Ввиду введения ложных критериев оценки эффективности деятельности полиции, которые привели к снижению чувства ответственности и внедрению спорных методов контроля над преступностью, серьёзно пострадал имидж Полицейского управления», – говорится в коммюнике руководителя полиции штата, предваряющем новое издание «Инструкций по инспектированию»[1]. Среди критериев оценки деятельности, разработанных полицией Махараштры следует назвать такие, как превенция преступлений

[1] Клушин О.З. Практика оценки эффективности деятельности правоохранительных структур зарубежных стран и возможности ее адаптации в Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. - М., 2007. № 4. С. 118.

(оценка основывается на степени чувства безопасности населения и его желания принимать участие в профилактике преступлений); расследование преступлений (оценка складывается, исходя из отсутствия нарушений, связанных с регистрацией преступлений, оперативности выезда на место происшествия, быстроты и беспристрастности расследования); охрана общественного порядка (оценка базируется на степени общественной безопасности и путях её достижения силовыми методами или сотрудничеством с гражданами); регулирование уличного движения; оказание помощи незащищенным слоям населения в чрезвычайных ситуациях; профессиональная порядочность и тактичность в обращении с населением (оценка основывается на степени вовлеченности полицейских в противоправную деятельность)[1].

Проведенный анализ основных подходов, используемых в оценке эффективности деятельности правоохранительных органов за рубежом, показал насколько различны мнения и понимание того, как и кем должна оцениваться деятельность органов правопорядка в той или иной стране. Объединённые одним из основных принципов – принципом объективности – представленные в параграфе системы оценок носят достаточно специфичный характер, обусловленный национальными, экономическими, политико-географическими особенностями и менталитетом населения стран. Проблема эффективности деятельности правоохранительных органов, аппаратов их управления многомерна и многогранна для всех без исключения стран, что и показал проведенный автором анализ рассматриваемого вопроса. На сегодняшний день практически все сходятся во мнении, что нынешняя система оценки эффективности на всех уровнях несовершенна, в связи с чем, необходимы кардинальные перемены. Автор

[1] См.: Кумар Т. и Верма А. Оценка поддержания правопорядка функции полиции в Индии».Док-т представлен на ежегодном заседании Американского общества криминологии, Атланта, Джорджия, 2007. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.allacademic.com/meta/p201163_index.html.

согласен с рядом принципиальных позиции в отношении оценки деятельности органов правопорядка.

Во-первых, информация по каждому сотруднику должна вводиться в базу данных «Оценка деятельности».

Во-вторых, необходимо учитывать мнение непосредственного начальника сотрудника, который оценивает эффективность деятельности подчиненного, исходя из целого ряда объективных показателей. Безусловно, неправительственные организации, не имеющие отношения к полиции, могут принимать участие в проверке достоверности критериев, используемых для оценки эффективности деятельности полицейских. Оценивать деятельность того или иного сотрудника необходимо с учётом мнения о нём коллектива. Граждане, при их вовлечении в деятельность полиции (в мероприятия по охране общественного порядка, в проведение массовых мероприятий и т. п.), должны нести солидарную ответственность, т. е. перенять часть ответственности на себя. Подобная практика развита в странах запада и позволяет более объективно оценивать деятельность подразделений полиции с учётом так называемой внутренней информативности населения.

И, в-третьих, на основе опыта зарубежных стран, автор полагает, что полицейская статистика должна быть исключительно источником информации, а не критерием оценки эффективности работы полиции.

На наш взгляд, наиболее перспективным для России, с учётом последующей адаптации к особенностям нашего государства, является опыт США и Европы, так как оценка деятельности полиции этих стран состоит из нескольких неразрывно взаимосвязанных критериев, учитывающих не только особенности работы подразделений полиции, управления и контроля, но и общественное мнение, которое, с учётом созданных и успешно применяемых систем, основано на непосредственном участии граждан в отдельных аспектах деятельности полиции, что и обеспечивает

объективность результатов и качество правоохранительной деятельности в целом.

С диссертационного исследования наиболее продуктивной представляется положительная оценка эффективности деятельности правоохранительных органов, объединяющая как равноправные элементы внутриведомственные (внутренние) и общественные (внешние) критерии.

§ 1.4. Анализ методологических подходов к оценке социальной эффективности деятельности органов внутренних дел

В условиях реформирования органов внутренних дел актуализируется проблема формирования не только критериев оценки эффективности деятельности данного института, а также методологических подходов к ней.

В последние годы сформировались знания о конкретных элементах технологизации социоэкономических процессов в социоэкономических системах; диагностики социальных явлений; принципах обработки и анализа социоэкономической информации; прогнозировании и планировании развития социоэкономических явлений и процессов[1].

Технология проведения «социального аудита» (А. А. Шулуса, Ю. Н. Попова), на наш взгляд, наиболее близко подходит к существу оценки эффективности деятельности органов внутренних дел с позиции социальных критериев. Она объединяет в себе методы получения, анализа, обработки информации и направляет их реализацию в логической последовательности, для достижения поставленных целей, таких как:

- выявление причин возникновения проблем у объекта исследования;
- формулирование рекомендаций для руководства объекта

[1] Социальный аудит: учебник / под редакцией д.э.н., проф. А.А. Шулуса; д.э.н., проф. Ю.Н. Попова. – М., 2008. С.265.

исследования, анализ факторов социальных рисков и выработка предложений по снижению их воздействия;

– оценка способности объекта исследования разрешать социальные проблемы, которые возникают внутри и за его пределами, управлять теми из них, которые оказывают непосредственное влияние на объект (органы внутренних дел);

– проведение экспертизы работы органов внутренних дел в области повышения эффективности деятельности, снижения текучести кадров, повышения удовлетворенности от результатов своей деятельности у сотрудников органов внутренних дел и т.д.[1]

Ранее подобный подход был сформулирован в работе Н.И. Лапина[2], в которой он социологический анализ организационных систем разделил на несколько этапов:

теоретический этап: определение цели, объекта и предмета; расщепление социального объекта на составляющие и выявление социальных связей;

методологический этап: выбор методов и средств получения информации, её обработки и анализа.

Технологии проведения социологического анализа проявляются в различных формах, которые зависят от задач, уровня его проведения и ряда других условий.

Под методами социологического анализа рассматривают совокупность приёмов и способов изучения социально-экономических процессов, находящихся в статическом и динамическом состоянии Значительное внимание уделяется изучению причин изменения социально - экономических показателей и измерению взаимосвязи между ними.

[1] Там же. С. 347.
[2] Лапин Н. И. Проблемы социологического анализа организационных систем // Вопросы философии. 1974. № 7.

Целью социологического анализа является раскрытие и изучение причин подобного состояния системы, возможностей её изменения; выявление факторов, влияющих на критерии и показатели, а также возможности использования результатов опроса общественного мнения[1].

Технологии, используемые для получения, сравнения, анализа информации, имеют под собой основу качественных и количественных методов, их составляют экспертные опросы, контент-анализ, изучение документов инспекторских проверок органов внутренних дел и другие.

Количественные методы служат для получения количественно-измеряемых, объективных социально-экономических показателей, характеризующих положение сотрудников органов внутренних дел. Качественные методы предназначены нести преимущественно описательную нагрузку.

По мнению некоторых авторов, результаты качественных исследований могут быть переведены в количественную форму с помощью, например, такого количественного метода, как контент-анализ. При проведении количественных исследований часто используются качественные технологии получения информации (ассоциации, незаконченные предложения, вопросы-ловушки и т. д.). Чтобы собрать актуальные и полезные данные, необходимо понимать, как они будут использоваться в дальнейшем. Каждый метод имеет свои плюсы и минусы. Область человеческих ресурсов описывается в основном качественными характеристиками. Поэтому для возмещения недостающей количественной информации необходимо применять методы и технику, свойственные социальным наукам[2].

---

[1] См.: Лапин Н. И. Проблемы социологического анализа организационных систем // Вопросы философии. 1974. № 7.

[2] Аудит предприятия. Методология аудиторской проверки хозяйственно-финансовой деятельности предприятия: Учебное пособие. / В. В. Нитецкий, Н. Н. Кудрявцев. - М., 1996.

Важным обстоятельством определения эффективности исследования является проектирование выборки, то есть определение группы объектов исследования, отвечающей характеристикам всех видов генеральной совокупности. Различие в территориальной, материальной составляющей, других условиях жизнедеятельности, наблюдающейся в различных регионах и подразделениях вызывают необходимость сбора информации, учитывающей непосредственную специфику условий прохождения службы в конкретном подразделении.

В ходе изучения методологических подходов к оценке эффективности деятельности органов внутренних дел, автором была проанализирована итоговая справка по результатам инспектирования подразделений УВД по Астраханской области в 2009 г. Данный анализ был проведён по информации представленной сотрудниками штаба УВД по Астраханской области. Оценка по результатам инспектирования, в соответствии с ранее действующим приказом МВД России от 05 октября 2005 г. № 815 «Об организации и проведении инспектирования и контрольных проверок деятельности органов внутренних дел» оказалась «удовлетворительной».

Анализ сведений, представленных в аналитической справке, позволил сделать ряд предварительных выводов, а также выбрать направления для дальнейшего исследования данной проблемы.

Во-первых, с 2005 г. по настоящее время в системе оценки деятельности органов внутренних дел каких-либо кардинальных изменений не произошло (на примере Астраханской области). Это же можно сказать о предпринимаемых мерах по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и правонарушений.

Во-вторых, показатели, на которые делается акцент в справке, и выводы по выявленным показателям остаются формальными: «На протяжении всего инспектируемого периода наблюдается рост числа зарегистрированных преступлений, совершённых на бытовой почве. В 2005

г. их количество составило 1343, в 2006 г. – 1403, в 2007 г. – 1414, в 2008 г. – 1452. Возросло число преступлений, совершённых ранее судимыми лицами: 2007 г. – 1837, 2008г. – 1881, 3 мес. 2008 г. – 462, 3 мес. 2009 г. – 503. Проверка показала, что причина снижения результативности деятельности участковых уполномоченных милиции, кроется, прежде всего, в просчётах организации деятельности службы».

В-третьих, кроме формулировки «устранение просчётов в организации службы», действенных рекомендаций не наблюдается, что может говорить о формальном подходе, либо о недостаточной информации о происходящих процессах криминализации в обществе.

В-четвертых, ожидаемых изменений в оперативной обстановке не прослеживается: «По линии деятельности патрульно-постовой деятельности милиции продолжает осложняться криминальная ситуация в общественных местах, улицах, населённых пунктах. В результате, количество преступлений, совершённых на постах и маршрутах патрулирования в период с 2004 по 2008 гг. выросло на 0,4%, рост данных преступлений наблюдается последние два года. В первом квартале 2009 г. тенденция роста преступлений, совершаемых в общественных местах, продолжилась, увеличение составило 28,1%». Сведений, представленных в аналитической справке по результатам инспектирования, для формирования выводов недостаточно. Кроме этого из представленного документа видно, что должных выводов и мер для устранения недостатков сделано не было. Сами проверяющие констатируют, что статистических сведений для анализа оперативной обстановки недостаточно. Например: «В то же время указанные статистические сведения не отражают реального уровня преступлений, совершённых в общественных местах, в т. ч. на улицах, площадях, в парках и скверах. Выборочная проверка показала, что имеющиеся статистические сведения о состоянии преступности в указанных местах не отражают реальную обстановку».

Ранее в органах внутренних дел существовала система оценки, утверждённая приказом МВД РФ от 19.01.2010 г. № 25, однако, с точки зрения организации, она во многом повторила наработки предшествующей системы, так как была создана по её подобию.

В новой системе оценки деятельности органов внутренних дел, говорится об учёте общественного мнения, информацию о котором необходимо черпать из независимых источников. Вопросы организации взаимодействия с независимыми источниками информации по учёту общественного мнения в данном исследовании не рассматриваются.

Кроме этого, автором в 2010-2011 гг. проводился экспертный опрос сотрудников органов внутренних дел среднего и старшего начальствующего состава, преимущественно по месту службы. Исследование проводилось в сфере, традиционно закрытой для социологического анализа, касающейся отношения практических работников органов внутренних дел к действующей системе оценки деятельности органов внутренних дел, как к объекту российского общественного мнения и перспектив социальных подходов по поиску критериев и показателей оценки деятельности органов внутренних дел. Изучалось оно по ряду направлений: выявление отношения сотрудников к фактическим результатам работы органов внутренних дел; их реакция на государственно-правовую политику в России по социализации действующей системы оценки деятельности органов внутренних дел, реакция практических работников органов внутренних дел на совершенствование критериев внутриведомственной оценки и показателей с учётом социально значимых результатов.

Таким образом, исследование преследует профилактические цели, поскольку даёт обобщающий материал, значимый для расширения института социализации в правоохранительной сфере. Вместе с тем оно имеет прогностический характер: раскрывает социальные резервы оценки

деятельности органов внутренних дел и возможные для правоохранительной сферы последствия как частичного, так и полного отказа от внутриведомственного использования.

Свои особенности имела методика исследования, которое проводилось в семи регионах России: Москва (50 экспертов), Московская область (100 экспертов), Астраханская область (50 экспертов), Самарская область (50 экспертов), Орловская область (50 экспертов), Краснодарский край (50 экспертов) и Курская область (50 экспертов). Для сбора эмпирической базы был проведён раздаточный индивидуальный анкетный опрос сотрудников органов внутренних дел среднего и старшего начальствующего состава преимущественно по месту службы в сочетании с методом стандартизированного интервью. При формировании выборочной совокупности применялась методика квотного отбора по признакам возраста, стажа в органах внутренних дел, пола, подразделения. Объём выборки составил 400 человек. В представленных сведениях, процент указывается от числа опрошенных респондентов. Использован также анализ ответов на открытые вопросы анкеты (общий массив – 120 суждений) и метод традиционного анализа документов.

Согласно гипотезе исследования, длительное существование в стране двух, организационно малосвязанных между собой систем оценок эффективности деятельности органов внутренних дел – ведомственной, ориентированной, главным образом, на количественные показатели, обслуживающей ведомственные интересы, и общественной – складывающейся на основе общественного мнения о деятельности органов внутренних дел, обычно объяснялось отсутствием институциональных механизмов включения общественного мнения в процессы выработки и принятия управленческих решений. Реформа МВД России создала правовые основы такого механизма, однако на практике ничего не меняется. Можно предположить, что причина в сильной инертности

сложившейся системы управления. Но есть и другой ответ, который требует эмпирической проверки: реформа не затронула существа социальной организации органов внутренних дел, она как была, так осталась вертикально-интегрированной. В ней не предусмотрен достаточно радикальный поворот в сторону развития горизонтальных связей и отношений с общественностью и непосредственно с населением. Вследствие этого, предложения социологов по изменению системы оценки деятельности органов внутренних дел, участвующих в ведомственных разработках МВД России, не находят понимания со стороны основных разработчиков системы оценки деятельности органов внутренних дел и не учитываются при модернизации критериев и показателей действующей системы оценки деятельности органов внутренних дел. Итоги исследования полностью подтвердили эту гипотезу и позволили дать социальные характеристики новой ситуации.

Теоретически систему оценки деятельности органов внутренних дел можно представить следующим образом. Система (от др.-греч. – «сочетание») – множество взаимосвязанных элементов, обособленное от среды и взаимодействующее с ней, как целое[1]. По В. Н. Сагатовскому, система – это конечное множество функциональных элементов и отношений между ними, выделенное из среды в соответствии с определенной целью в рамках определённого временного интервала[2]. Согласно Ю. И. Черняку, система есть отражение в сознании субъекта (исследователя, наблюдателя) свойств объектов и их отношений в решении задачи исследования, познания[3].

Социальная система состоит из множества индивидуальных

[1] Перегудов Ф. И., Тарасенко Ф. П. Введение в системный анализ. - М.: Высшая школа, 1989. С.7.
[2]Сагатовский В. Н. Основы систематизации всеобщих категорий. Томск. 1973. С.23.
[3] Черняк Ю. И. Системный анализ в управлении экономикой. - М. 1975. //Черняк Ю. И. Анализ и синтез систем в экономике. — М.: Экономика, 1970. — 151 с.

действующих лиц, взаимодействующих друг с другом в ситуации, обладающей, по меньшей мере, физическим аспектом или находящейся в некоторой среде действующих лиц, мотивация которых определяется тенденцией к «оптимизации удовлетворения», а их отношение к ситуации, включая отношение друг к другу, определяется и опосредуется системой общепринятых символов, являющихся элементами культуры[1].

Исходя из данных определений можно сделать вывод о том, что социальными системами, взаимодействующими между собой по вопросам оценки эффективности деятельности органов внутренних дел являются: система развивающегося в Российском обществе гражданского контроля[2]; система контроля органов государственной власти[3]; и собственно действующая внутриведомственная система оценки деятельности органов внутренних дел.

Между указанными социальными системами возникают противоречия по вопросам оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. С целью разрешения данных противоречий учёными и практиками проводятся исследования, значительная часть которых сводится к поиску оптимальных или универсальных критериев и показателей деятельности, удовлетворяющих потребности задействованных социальных систем, по средствам изучения взаимосвязей между системами. Но значительных результатов данные исследования для устранения противоречий по

[1] Парсонс Т. «Система координат действия и общая теория систем действия: культура, личность и место социальных систем». с. 56-57. // Современная западная теоретическая социология. ТолкотПарсонс. М.: ИНИОН РАН, 1994. с. 53-78.

[2] Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. – М.: Весь Мир, 2010. – 224 с.

[3] Государственный контроль - одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и др. правовых актов, издаваемых органами государства. Государственный контроль реализуется различными органами: парламентами, счетными палатами, конституционными судами, омбудсманами, избирательными комиссиями, контрольно-инспекционными органами правительств и министерств и др. Соответственно выделяют парламентский контроль, финансовый контроль, конституционный контроль и т. д. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.vseslova.ru/index.php?dictionary=law&word=gosudarstvenniy_kontro1.

вопросам оценки эффективности деятельности органов внутренних дел не принесли.

Автор предлагает исследовать действия элементов одной из социальных систем, с целью выявления и устранения противоречий, складывающихся по вопросам оценки эффективности деятельности органов внутренних дел.

Элементом всякой социальной системы является человеческий индивид как действующее лицо, как некоторая сущность, основная характеристика которой состоит в стремлении к достижению «целей», в реагировании эмоционально или аффективно на объекты и явления и которая, в большей или меньшей степени, осознает или понимает свою ситуацию, свои цели и самое себя[1].

Под действием понимается специфически человеческое явление, которое регулируются с помощью культурно-структурированных символических кодов, прототипом которых может служить язык[2].

На основании данного определения стало возможным установить, что элементами внутриведомственной системы оценки деятельности органов внутренних дел, являются сотрудники органов внутренних дел, а выражением их действий будут являться выбранные варианты ответов на вопросы, предлагаемые в анкете, разработанной автором.

Проведенный опрос показал следующие результаты. Несостоятелен устойчивый стереотип, согласно которому опасность разногласий между правоохранительными органами и обществом имеет место в результате государственно-правовой политики России в сфере правоохранительной деятельности.

---

[1] Парсонс Т. «Современное состояние и перспективы систематической теории в социологии» с. 38. // Современная западная теоретическая социология. ТолкотПарсонс. М.: ИНИОН РАН, 1994. с. 15-52.

[2] Парсонс Т. «Некоторые проблемы общей теории в социологии» с. 80. // Современная западная теоретическая социология. Толкот Парсонс. М.: ИНИОН РАН, 1994. с. 79-103.

По мнению 40% респондентов причиной столь большого внимания к проблемам оценки деятельности органов внутренних дел является повышение требовательности гражданского общества к деятельности правоохранительных органов. В свою очередь руководство МВД России и органы государственной власти не проявляют должного интереса к проблемам оценки деятельности органов внутренних дел (см. Приложение № 2, Таблица № 1).

Среди всех возрастных групп респондентов распределение ответов оказалось схожим и осталось в том же сегменте, за исключением, сотрудников в возрасте от 36 до 40 лет, которые считают, что столь большое внимание проблемам оценки деятельности полиции уделяется в связи со снижением эффективности деятельности органов внутренних дел (процент выбравших данный вариант составил 55,2%). Вариант ответа «Повышение требовательности органов государственной власти к деятельности органов внутренних дел» среди данной возрастной группы не выбрал ни один респондент (0%) (см. Приложение №2, Таблица №2).

Распространено мнение о том, что ранее оценка главным образом базировалась на статистических данных ведомственной отчетности, и основные усилия разработчиков в прошлые годы направлялись на обоснование новых методов и технологий учетов тех или иных показателей, полученных из того же источника ведомственной отчетности. При этом никаких значимых задач по видоизменению методологии подхода не обозначалось, что, видимо, объясняется незыблемостью идеологических установок того времени. В новой системе оценки деятельности органов внутренних дел сохраняются многие идеологические установки советского времени (включая установку, что правоохранительные органы служат государству, а не обществу).

Это предположение полностью подтвердили респонденты, отвечая на вопрос анкеты о недостатках действующей системы оценок их работы (см.

Приложение № 2, Таблица № 9). Так, 44% респондентов согласились с тем, что основным недостатком действующей системы оценки деятельности органов внутренних дел остается наличие «палочной» системы оценки. Еще 39,5% отметили иную по форме, но аналогичную по содержанию формулировку анкеты, обозначив главным недостатком ориентированность на количественные показатели.

Интересным является тот факт, что такой важный показатель как «полнота учёта общественного мнения» отмечен немногими – 6,8% респондентов. Чаще других этот показатель отметили молодые сотрудники (среди респондентов в возрасте до 30 лет – 20,3% (см. Приложение № 2, Таблица № 10); среди респондентов со стажем до 10 лет – 18,5% (см. Приложение № 2, Таблица № 11). Характерно, чем дольше работают люди в органах внутренних дел, тем меньше они склонны учитывать общественное мнение. Так, среди сотрудников, возраст которых находится в интервале от 31 до 35 лет, а стаж в органах внутренних дел – от 11 до 15 лет, доля тех, кто считает основным показателем в действующей системе оценки именно учёт общественного мнения, снижается до 4-5%. Что же касается респондентов, возраст которых от 41 до 55 лет, а также сотрудников, имеющих стаж работы от 21 до 25 лет, то они этот показатель в действующей системе оценки деятельности органов внутренних дел вообще не указывали. Такого же мнения представители тыловых подразделений и иных служб (см. Приложение № 2, Таблица № 12). Этот факт указывает на определённые противоречия между объективной потребностью в создании эффективной системы оценки органов внутренних дел и уровнем понимания этой проблемы самими сотрудниками правоохранительных органов.

Чуть больше половины опрошенных респондентов (58%) считают, что система оценки деятельности органов внутренних дел должна быть инструментом выявления организационных проблем (см. Приложение № 2,

Таблица № 41). Казалось бы, это абсолютно нормальная формулировка, обоснование которой не требуется. Однако представители штабных подразделений, на которых лежит груз аналитической работы в органах внутренних дел и которые являются руководителями инспекторских проверок в низовых подразделениях, другого мнения. 36,4% опрошенных респондентов данной категории считают систему оценки деятельности органов внутренних дел инструментом административного воздействия на органы внутренних дел (см. Приложение № 2, Таблица № 44). Данный факт может свидетельствовать о формально-цифровом подходе при проверках и последующем после них административном воздействии на руководство подразделений, получивших неудовлетворительные оценки. Что в свою очередь противоречит замыслу системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, призванному выявлять пробелы в организационно-правовом поле и своевременно корректировать их.

По мнению авторов научно-исследовательской работы «Формирование системы оценки деятельности органов внутренних дел, независимой от показателей уголовной статистики», важное значение имеют последствия процесса оценки эффективности деятельности органов внутренних дел.

Результатом процесса, т. е. конечной его оценкой является непосредственная взаимосвязь с практикой, которая сказывается на персонале организации – сотрудниках органов внутренних дел, в частности, на карьере руководителей.

Карьера в нашем контексте понимается как позитивное отражение статусного выражения специалиста и уровня его профессионального развития, стремление к наращиванию управленческого потенциала и совершенствованию профессиональных навыков. Наличие дисциплинарных взысканий затрудняет движение по «карьерной лестнице», получение очередных званий, надбавок за особые условия работы, что влияет на

материальную составляющую не только сотрудников полиции, но и членов их семей.

По мнению авторов, отрицательная оценка деятельности подразделения органа внутренних дел может повлечь также внеочередную аттестацию руководителя и отстранение его от занимаемой должности (нередко – прекращение карьеры, т. е. профессиональной деятельности). Следовательно, служебная карьера и материальное благосостояние сотрудников органов внутренних дел сегодня зависят от изменений в статистической отчётности о состоянии преступности и результатах борьбы с ней[1].

Для уточнения отношения опрошенных к новой парадигме оценки деятельности органов внутренних дел им задавался прямой вопрос: «В чём, по Вашему мнению, заключается социальный эффект деятельности органов внутренних дел?» Результат получился не слишком оптимистичным (см. Приложение № 2, Таблица № 17). Только 27% респондентов считают социальным эффектом деятельности органов внутренних дел удовлетворение потребностей граждан в правоохранительных услугах, степень которой устанавливается путём анализа общественного мнения. Гораздо чаще (48,8%) респонденты выбирали шаблонную формулировку об обеспечении общественной безопасности. Традиционное понимание социального эффекта как высокой раскрываемости преступлений тоже пользуется высокой популярностью – это формулировку выбирал каждый четвертый респондент (24,3%). Таким образом, работа в условиях количественного подхода ведёт к тому, что большинство сотрудников органов внутренних дел нацелены на удовлетворение внутрисистемных установок и плохо осознают социально ориентированную альтернативу им.

[1] Формирование системы оценки деятельности органов внутренних дел, независимой от показателей уголовной статистики. Методика оценки оперативно-служебной деятельности ОВД: результаты научно-исследовательской работы/ Р.В. Скоморохов, В.Н. Шиханов. – Иркутск: ФГОУ ВПО ВСИ МВД России, 2007. С.33.

Чтобы уточнить позицию респондентов, им было предложено ответить на открытый вопрос анкеты: «Какие, по Вашему мнению, дополнительные критерии и показатели могли бы войти в систему оценки?» Большинство респондентов (54,3%) указали одним из критериев, который должен войти в систему оценки их работы, банальную «раскрываемость». По нашему мнению, раскрываемость (при всей уязвимости данного показателя) является на сегодняшний день практически единственным интегрированным показателем, свидетельствующим о степени реальной защищенности граждан от преступных посягательств, об эффективности принятых мер по восстановлению и защите их личных и имущественных прав и, наконец, о степени торжества социальной справедливости, нравственных нормативов, о возмездии и наказании лиц, нарушивших закон. Другое дело, что этот критерий нуждается в очистке от десятилетних наростов формализма, субъективистских и иных извращений и злоупотреблений. На втором месте (41%) респонденты указали «уровень материального обеспечения».

Очевидно, что материальное благополучие сотрудников полиции не может влиять на результаты и эффективность работы правоохранительных органов в целом. Налицо проявление постоянной озабоченности сотрудников органов внутренних дел своим материальным положением, что постоянно звучит – к месту и не к месту – при обсуждении проблем совершенствования их работы. Довольно часто также высказывалось такое оценочное суждение (15% респондентов), как «фактическая нагрузка на одного сотрудника по разрешенным и рассмотренным материалам и заявлениям», однако данное утверждение характеризует лишь объём работы и не определяет её результат. При этом по показателю общественного мнения как критерия оценки никаких суждений в ответах на открытый вопрос не прозвучало.

Налицо противоречие суждений, отражающее реальное отношение

сотрудников правоохранительных органов к оценке их деятельности. С одной стороны, многие понимают, что главным субъектом недовольства их деятельностью является гражданское общество. Однако, с другой стороны, сотрудники органов внутренних дел не могут себе представить такой системы оценки их работы, которая была бы нацелена на одобрение со стороны не ведомственного руководства, а гражданского общества.

Данное исследование, по мнению автора, более чем доказывает, что деятельность органов внутренних дел целиком и полностью ориентирована на внутрисистемные установки, которые, в свою очередь, нацелены на административно-командные методы управления органами внутренних дел со стороны руководства министерства внутренних дел. Следовательно, деятельность органов внутренних дел, не удовлетворяющая потребности и установки общества, а строго детерминированная со стороны государственного аппарата, может рассматриваться обществом как антиобщественная политическая деятельность государственного управления. По сути, полностью подконтрольные органы внутренних дел государственному аппарату, оцениваются обществом не как самостоятельный субъект исполнительной власти, а как система деятельности государственных органов в правоохранительной сфере. То есть, общество оценивает деятельность государства через призму подконтрольных только государственному аппарату органов внутренних дел.

На основе освещения основного понятия представляется возможным определить проблемные аспекты оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. Их можно условно представить тремя блоками:

1. Социально-трудовые отношения и уровень социальной напряженности в органах внутренних дел. В этом блоке наряду с оценкой состояния социальной напряжённости и возможности возникновения внутрисистемных конфликтов осуществляется анализ процесса

институционализации социально-трудовых отношений. Рассматривается уровень солидарности сотрудников органов внутренних дел в коллективах, роль целевых установок, отношение работников к оценке их деятельности.

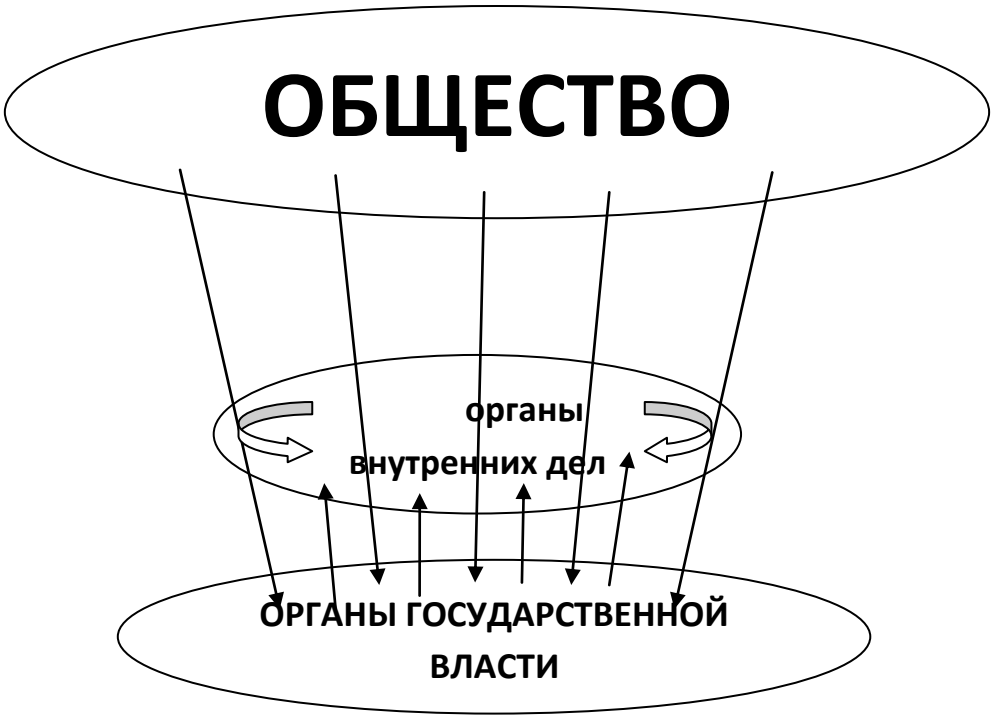
2. Отношение общества (граждан) к оценке эффективности деятельности органов внутренних дел. Анализируется удовлетворенность граждан работой системы органов внутренних дел, а также установление значимых для общества критериев оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. Синтезируются и анализируются наиболее значимые проблемы, влекущие негативные последствия при взаимоотношении общества и органов внутренних дел.

3. Признание эффективности деятельности органов внутренних дел иными органами государственной власти и оценка такой деятельности, в том числе, по обеспечению общественной и иной безопасности, а также установление значимых для органов государственной власти критериев оценки эффективности деятельности органов внутренних дел.

Видение автором «проблемного поля» можно указать схематично. На Схеме 1. «Проблемное поле оценки эффективности деятельности органов внутренних дел» стрелками показаны взаимосвязи по вопросам оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. Общество (субъект оценки) оценивает эффективность деятельности органов внутренних дел (объект оценки) как представителей государственной власти, а, следовательно, оценивает правоохранительную деятельность государства в целом по средствам взаимодействия с представителями власти. Как отмечалось ранее, органы внутренних дел – самые яркие представители властных полномочий, поэтому любое проявление представителями власти расценивается как эффективная или неэффективная деятельность органов государственной власти в правоохранительной сфере.

Схема 1.

«Проблемное поле оценки эффективности деятельности органов внутренних дел»



В свою очередь органы государственной власти (субъект оценки) оценивают деятельность органов внутренних дел (объект оценки) для своевременного реагирования на изменения в результатах деятельности подразделений и оказания воздействия на остропроблемные направления.

Между тем такой подход не является оптимальным. Он не позволяет сделать глубокий анализ всех условий социального развития и выявить все причины тех или иных отклонений. Требуется комплексный подход к исследованию социальных проблем с учётом не только социальных, но и экономических, технологических и иных отношений[1].

При проведении данного исследования, были рассмотрены отношения общества и государства в сфере оценки эффективности деятельности

[1] См. Горяинов К. К., Овчинский В. С., Кондратюк Л. В., «Улучшение взаимоотношений граждан и милиции: доступ к правосудию и система выявления, регистрации и учета преступлений». Научный доклад, М. ИНФРА-М, 2001г. с.51. // Оценка москвичами эффективности работы органов внутренних дел. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.petrovka-38.org/content/5. и др.

органов внутренних дел в результате анализа которых, можно сделать следующие выводы. Общество оценивает органы внутренних дел по более общим критериям (доверяю или не доверяю, защищён или не защищён, помогли или не помогли), общество не интересуют количественно-цифровые показатели работы органов внутренних дел, не интересуют результаты работы непосредственно сотрудников органов внутренних дел. Общество интересует эффективность принятых мер.

Государственному аппарату с централизованным методом управления невозможно контролировать работу подчиненных органов по средствам общего суждения (доверяю или не доверяю), его в большей мере интересуют результативные действия подчиненных органов и подразделений с целью оценить вклад каждого сотрудника органов внутренних дел в общее дело по противодействию преступности. Лишь по средствам количественно-цифровых показателей оценки возможно принятие управленческо-обоснованных решений о деятельности каждого подразделения органов внутренних дел.

Таким образом, целью оценки эффективности деятельности органов внутренних дел для общества является уверенность в защищённости, своевременном реагировании на проблемы общества, качественном и справедливом разбирательстве в конфликтных ситуациях и т. д. Целью оценки деятельности органов внутренних дел для государственного аппарата является борьба с преступностью и обеспечение общественной безопасности. Субъектами оценки эффективности деятельности органов внутренних дел являются общество и государственный аппарат управления органами внутренних дел. Объектом оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, с точки зрения общества, являются представители органов государственной власти, рассматриваемые через призму деятельности сотрудников органов внутренних дел низовых подразделений, работающих в непосредственном контакте с обществом. Объектом оценки

эффективности деятельности органов внутренних дел, с точки зрения государственного аппарата управления органами внутренних дел, являются руководители органов внутренних дел, занимающиеся организацией деятельности низовых подразделений и осуществляющие контроль за деятельностью подчиненных сотрудников. Универсальных критериев и показателей, которые удовлетворяли бы двух субъектов оценки, до настоящего времени не найдено. По нашему представлению, в данной ситуации видится возможным разделение критериев и показателей оценки в зависимости от субъекта оценки, следовательно, разделение подразделений органов внутренних дел по целевому признаку.

ГЛАВА II. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§ 2.1. Корректировка критериев и показателей деятельности органов внутренних дел

Определить социальную эффективность управленческой деятельности органов внутренних дел и оценить их результаты с позиции общества весьма непросто. Необходимы незыблемые критерии и показатели, с помощью которых можно измерять объективацию деятельности и приводить по данному вопросу достоверные и обоснованные суждения.

Оценка эффективности деятельности полиции измеряется не только её соответствием целям и их достижению, а используемым при этом средствам. При этом средства и методы достижения целей должны быть законными и допустимыми. В приоритет оценки эффективности ставятся показатели качества услуг, оказываемых правоохранительными органами, которые вызывают одобрение и поддержку общества, а не их количественный результат, влекущий лишь формальный подход.

По мнению В. Ю. Касьяна, одной из актуальных задач организации деятельности органов внутренних дел является сближение государственных ведомственных интересов с потребностями граждан, гармонизация их взаимоотношений. Для этого в систему оценки должны быть включены критерии, по которым население судит об органах внутренних дел и их деятельности[1].

Характерной чертой анализа и оценки оперативной обстановки[2]

[1] Касьян В.Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел (вопросы методологии): автореф. … дисс. канд. юрид. наук. М.2007. С.3.

[2] Понятие «оперативная обстановка» имеет ведомственный характер и определяет, с

является их неразрывная связь с информационными процессами, без которых, собственно, не мыслится и само управление. Управляющие воздействия формируются на основе информации, содержащейся в командах управления. То есть, в сфере управления органами внутренних дел информация выступает и как предмет труда, и как средство управляющих воздействий, и как продукт труда, и как средство обратной связи. Анализ информации обеспечивает эффективность всех аспектов управленческой деятельности[1].

Одним из ключевых вопросов управления является идеология оценки эффективности деятельности системы органов внутренних дел, так как в оценке отражается отношение к эффективности, и она является ориентиром системы в направлениях развития и стремления[2].

Правоохранительная функция государства обусловлена объективными потребностями общества. Однако, в процессе её реализации возникают и субъективные факторы, которые идут в разрез общественных мнений и взглядов. Желания общества не всегда совпадают с политическими, экономическими, правотворческими процессами, происходящими в стране. Достижение согласованности между ними предлагается достичь путем ориентирования правоохранительной деятельности органов внутренних дел в сторону потребностей общества через правоприменительную сферу деятельности.

Как отмечено в литературе, «право выступает над государством,

---

одной стороны, вычленение из реальной среды функционирования органов внутренних дел и отнесение к ней информации, характеризующей лишь определенный набор факторов, находящихся за пределами системы МВД, с другой – рассмотрение элементов самой этой системы, существующих как бы изолированно от внешней среды.

[1] Александров А.А. Анализ и оценка оперативной обстановки в республике, крае, области (правовые и организационные аспекты): автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М. 2004. С.4.

[2] Касьян В.Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел (вопросы методологии): автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М. 2007. С.5.

чтобы государство не встало над обществом»[1].

В основе системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, лежит задача по формированию критериев, позволяющих усилить горизонтальные связи правоохранительных органов с обществом, способность адекватно реагировать на оценки внешней среды по выполнению задач и функций в соответствии с запросами и потребностями населения в рамках обеспечения безопасности и общественного порядка. Показатели же, представляют, как указывалось выше, информационную базу, т. е. «техническую» категорию. Они призваны обеспечить количественными параметрами руководящую идею, лежащую в основе оценки. Следовательно, показатели играют производную по отношению к критерию роль.

Критерий, по мнению М. Маркова, означает признак, на основе которого оценивается факт, определение, классификация, мерило»[2].

Критерии эффективности демонстрируют различные стороны управления, оценивая которые можно судить об уровне и качестве управления. Каждый критерий включает в себя несколько показателей, наполняющих его статистической основой.

Как отмечает А. Х. Миндагулов, критерии и показатели эффективности находятся между собой в отношении постоянной и переменной величин. Критерий, как величина постоянная, устанавливается в виде меры (стандарта, нормы, образца) для оценки движения и изменений каких-то социальных явлений и процессов. Показатель характеризует соответствие или несоответствие оцениваемых явлений и процессов установленным критериям, и в этом смысле является величиной переменной[3].

---

[1] Теория права и государства: учебник. – М., 1996. С. 70.

[2] Марков М. Технология и эффективность социального управления. М., 1982. С. 207.

[3] См.: Миндагулов А.Х. Концепция учебника "Теория управления правоохранительной деятельностью органов внутренних дел" // Актуальные проблемы совершенствования

Основой для оценки эффективности являются критерии, а их количественное содержание определяется показателями. Критерии и показатели позволяют оценивать эффективность деятельности как во времени и пространстве, так и его статическом и динамическом состоянии.

Выработка критериев должна соответствовать определённым требованиям, таким как:

а) объективность, т. е. независимость критерия от субъективных убеждений субъектов оценки;

б) универсальность, т. е. значимость данного критерия для большинства субъектов общества;

в) устойчивость, т. е. при видоизменении технологий замеров, предыдущий критерий остаётся относительно устойчивым.

Критерии оценки непосредственно связаны с задачами, решаемыми органами внутренних дел. Они определяют ориентиры, которыми необходимо пользоваться при оценке количественных и качественных характеристик выполняемых задач.

В зависимости от целей и задач организации, оценочные критерии встраиваются в модели «эффективности» и «выживания», применимые к различным элементам организационной системы (А. Этциони)[1].

Рассмотрим условия в рамках которых необходимо разрабатывать общие критерии эффективности и критерии социальной эффективности

организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. Труды Академии управления (юбилейный выпуск). 1999. С. 73; Миндагулов А.Х. О доктрине правоохранительной деятельности в сфере борьбы с преступностью // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции. 2012. Вып. 9. С. 48.

[1] Речь идёт о двух моделях рациональности, применимых к различным элементам организационной системы: *модель выживания* определяет совокупность условий и требований для обеспечения существования системы; *модель эффективности*, напротив, предполагает оценку с точки зрения достижения целей. Щербина В. В., Попова Е. П. Организационное развитие. Монография. – М., 2011. С. 46.

примирительные, в частности, к органам внутренних дел.

1. Критерии должны корреспондироваться с целями, задачами и функциями организации. Кроме этого, необходимо учитывать специфику аппарата управления органов внутренних дел и деятельность отдельных подразделений по охране правопорядка.

2. Следующим условием для выработки критериев является количественная форма выражения. Количественная форма критерия будет демонстрировать сравнительные результаты различных служб и подразделений в достижении общих целей системы управления, а так же показывать динамику развития во времени.

3. Обязательным условием является направление деятельности служб и подразделений органов внутренних дел, следовательно, критерий должен отражать качество и результативность функционирования определенного структурного подразделения.

Не допустима ситуация, когда действия отдельных подразделений противоречат друг другу, либо не направлены на реализацию задач Министерства внутренних дел[1].

4. Для снижения расходов на оценочную деятельность, количественные характеристики критериев целесообразно наполнять из имеющихся статистических баз данных органов внутренних дел и иных государственных органов.

Рассмотрение указанных условий дает возможность сделать предварительный вывод:

Критерии эффективности – это не только информация о процессах, происходящих в аппаратах управления, но и то состояние, свойство, качество, по которому даётся оценка путём выбора информации,

[1] Клищ Н. Н. Отчёт о выполнении научно-исследовательской работы «Разработка системы показателей оценки результативности профессиональной служебной деятельности служащих правоохранительной службы, её апробация и внедрение в государственных органах» М. 2009. С. 221.

отражающей это состояние, качество. Кроме этого, помимо рассмотрения критериев оценки как средства измерения результатов деятельности они должны рассматриваться в качестве методов объективной ориентации (регулирования) системы, т. е. служить ориентиром поведения всей системы управления.

В прикладном плане – это возможность диагностировать эффективность деятельности органов внутренних дел по её расчётным показателям оценки, полученными на основе определённых алгоритмических процедур.

Исследуя оценку эффективности органов внутренних дел необходимо акцентировать внимание на связи её с системой оценки государственных органов власти. Однако это не говорит об отсутствии индивидуальных особенностей в оценке органов внутренних дел, ставящих её отдельной научной проблемой.

На наш взгляд, выработка объективных критериев позволит органам государственной власти определить степень защищенности населения от преступных посягательств, реализовать конституционные права и свободы граждан, а так же эффективность проводимой государством правоохранительной политики.

Из вышеизложенного следует, что критерии эффективности деятельности органов внутренних дел выполняют прогностическую, оценочную и контрольную функцию.

Учитывая социальный характер взаимоотношений общества и государства, разработка и внедрение критериев и показателей деятельности органов внутренних дел является на сегодняшний день проблемным вопросом. Если условия для выработки критериев с позиции органов государственной власти относительно устойчивы и определены целевой установкой и задачами, то корректировка критериев с позиции социальной эффективности является не только затруднительным, но даже

противоречащим административно-командному принципу управления органами внутренних дел.

Большинство противоречий, складывающихся по вопросам корректировки критериев и показателей деятельности органов внутренних дел, находится в области отсутствия четкого разграничения полномочий и функций между службами и подразделения органов внутренних дел, что в свою очередь влияет на адресность предлагаемых критериев с позиции социальной эффективности.

Следующей проблемой является стремление системы управления органами внутренних дел к универсальности критериев и показателей, которые удовлетворяли бы как аппарат управления органами внутренних дел, так и население в целом. Возможные вариации в данном направлении предпринимались на протяжении длительного времени развития системы оценки органов внутренних дел, подобные тенденции прослеживаются и в последних изменениях.[1]

Например: вневедомственная оценка деятельности органов внутренних дел, складывающаяся на основании использования социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД России, на первый взгляд, позволяет использовать полученные результаты для адекватной и комплексной характеристики состояния общественного порядка. Как правило, информация, полученная из вневедомственных источников отражающая мнение населения, обобщается и приводится к единому знаменателю, демонстрирующему в соответствующей формуле лишь уровень напряженности оперативной обстановки. Но уровень

[1] Приказ МВД РФ от 31.12.2013 г. №1040. «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

напряженности не даёт предметного понимания существа проблемы, не позволяет корректировать деятельность органов внутренних дел в направлении её совершенствования. Комплексная оценка позволяет лишь принимать меры дисциплинарного характера к руководителям оцениваемого органа внутренних дел.

На наш взгляд, использование экспертных и вневедомственных оценок полученных о деятельности органов внутренних, должно иметь разную правоприменительную практику, исходя из их целей и субъектов оценки.

Система целеполагания органов внутренних дел, измеряемая показатели её деятельности, должна чётко отражать степень достижения задач органа внутренних дел, его структурных подразделений и сотрудников. Распределение задач между структурными подразделениями и сотрудниками органов внутренних дел должно способствовать достижению поставленных перед органами внутренних дел задач.

Система критериев и показателей эффективности деятельности органов внутренних дел должна быть направлена на отражение деятельности органов внутренних дел и отдельных сотрудников путём оценки степени достижения поставленных перед ними задач. Соответственно, структура системы показателей и критериев эффективности деятельности органов внутренних дел должна совпадать с объемом задач правоохранительных органов.

Дело в том, что разработка и постоянное совершенствование новых подходов к оценке деятельности органов внутренних дел на современном этапе обусловлены, прежде всего, объективными потребностями правоохранительной практики. Деятельность органов внутренних дел в настоящее время жёстко детерминирована. Речь идёт об особенностях, с одной стороны, развития преступности, связанных с условиями либерализации основных сфер общественной жизни, а с другой –

функционирования сил правопорядка в системе новой соционормативной регуляции в российском обществе. К сотрудникам органов внутренних дел предъявляются всё новые требования по обеспечению надёжной защиты жизни, здоровья, прав, свобод и имущественных интересов граждан от преступных посягательств, а также обеспечению общественной безопасности.

И хотя определенные результаты в разработке критериев и показателей деятельности органов внутренних дел уже достигнуты, совершенно очевидно, что требуется дальнейшее совершенствование данной системы оценки. Так, были разработаны проекты форм статистической отчётности, отражающие результативность деятельности подразделений уголовного розыска по борьбе с экономической и налоговой преступностью, по борьбе с организованной преступностью, собственной безопасности органов внутренних дел. В конце 2003 г. был проведён анализ результатов применения данной системы оценки деятельности органов внутренних дел, их влияния на оперативно-служебную деятельность, на основе чего в неё были внесены необходимые коррективы[1].

Вместе с тем, нами неоднократно отмечалось, что в действующей системе оценки эффективности постоянно присутствует количественный показатель, за счет которого формируются отчеты, создаётся «положительная картина» состояния преступности в стране и отдельных регионах, в частности.

В общеметодологическом плане большого внимания, по нашему мнению, заслуживают подходы к оценке аппарата государственного управления вообще, предложенные Г. В. Атаманчуком. Так, по его мнению, наиболее востребованными являются критерии общей эффективности

[1]Формирование системы оценки деятельности органов внутренних дел, независимой от показателей уголовной статистики. Методика оценки оперативно-служебной деятельности ОВД: результаты научно-исследовательской работы / Р. В. Скоморохов, В. Н. Шиханов. – Иркутск: ФГОУ ВПО ВСИ МВД России, 2007. С. 54-57.

государственного управления, фиксирующие результаты работы системы. Эти критерии, с одной стороны, объективно связаны с потребностями и задачами общественного развития, а с другой – дают возможность измерять достигаемый посредством государственного управления объем удовлетворения назревших потребностей, интересов и целей общества. На их основе можно определить самое главное: связанность государственного управления и общества[1].

Следующей трудностью, с которой сталкивается действующая система, является общее ориентирование на положительный результат. Однако общая оценка, выражаемая в социально-экономическом эффекте, дает лишь общее представление о достигнутом результате в целом – подразделением, службой, ведомством и т.д. Зачастую персонифицированный вклад каждого сотрудника системой не учитывается, не измеряется, а подвергается лишь формальной оценке – поощрению, на промежуточном этапе выполнения определённых функциональных обязанностей.

Следует учитывать, что показатели деятельности во многом зависят внешних эффектов, на которые сотрудники органов внутренних дел не всегда могут оказать значительное влияние. На практике оказывается очень трудным оценить конечные результаты деятельности сотрудников органов внутренних дел в чистом виде, без учёта воздействия внешних факторов[2].

Данные обстоятельства необходимо принять во внимание и предусмотреть показатели эффективности деятельности, отражающие индивидуальный вклад каждого сотрудника полиции в общее дело, учитывая при этом, влияние факторов внешней среды и условия

[1] Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. – 4-е издание, М. 2006. С.35.

[2] Van Thiel, S., Leeuw, F. (2002) The Performance Paradox in the Public Sector. // Public Performance&Management Review, Vol. 25, No. 3, March 2002, pp. 267-281. Meyer, M. W., & Gupta, V. (1994). The performance paradox. // Research in Organizational Behavior. Vol. 16, pp. 360-369.

достижения полученного результата.

Общая эффективность демонстрирует, насколько действенно аппарат государственного управления изучает, анализирует и оценивает развитие индивидуальных и коллективных запросов общества, предлагая разумные модели их реализации. Критерии общей эффективности ориентируют государственное управление на потребности общества и демонстрируют управленческий уровень разрешения проблемных вопросов. Получая «материальную и духовную пищу», поставляемую государством, реакция общества незамедлительно проявляется в экономической и социальной сфере жизнедеятельности.

Другой проблемой является выбор оптимального количества критериев оценки эффективности деятельности сотрудника органа внутренних дел. Если их будет слишком много, то сложность применения системы оценки и издержки на мониторинг большого количества показателей могут превысить положительный эффект от практического применения показателей этой деятельности. Если же, наоборот, показателей недостаточно, то может проявиться «эффект искажающего поведения» со стороны сотрудников органов внутренних дел, когда они переносят всё внимание на виды деятельности, которые в конечном итоге будут измерены показателями и «забывают» об остальных должностных обязанностях[1].

Одним из следующих критериев эффективности следует определить законность и правомерность решений, принимаемых органами внутренних дел, в рамках их должностных полномочий, определяемых нормами права. С позиции государственного управления обозначенный критерий имеет своим предназначением безоговорочное соответствие букве закона, правовым нормам, диктующим рамочное исполнение законодательных

[1] Клищ Н. Н. Отчёт о выполнении научно-исследовательской работы «Разработка системы показателей оценки результативности профессиональной служебной деятельности служащих правоохранительной службы, её апробация и внедрение в государственных органах», М. 2009. С. 221.

требований. В то же время, общественный взгляд на данный критерий несколько отличается от позиции государства. Для удовлетворения общественных запросов видимой необходимостью является исполнение законных интересов каждого индивидуума своевременно и в пределах его требований.

Логичным, на наш взгляд, является выделение критерия эффективности деятельности, определяющего широкие взаимосвязи общественных организаций, объединений с органами внутренних дел. На первый взгляд может показаться, что данный критерий формируется посредством оформления желаний и потребностей общества, как заказа, для внесения корректировочных изменений в деятельность органов внутренних дел. Однако, ключевым моментом является взаимная связь, а именно обратная реакция правоохранительных органов, призванная донести до населения некоторые особенности принятия полицией тех или иных кардинальных решений и действенных мер.

Введение обозначенных критериев и показателей эффективности деятельности органов внутренних дел позволит приблизить существующую систему оценки деятельности органов внутренних дел к цели реформирования органов внутренних дел – ориентированности на общественное мнение и оценку со стороны основного потребителя правоохранительных услуг – общества.

Естественно, что со стороны общества сегодня наблюдается большой интерес к процессам, происходящим в органах внутренних дел, отсюда следует появление нового аспекта оценки эффективности – со стороны субъектов оценки не входящих в систему МВД России, т. е. внешнего аспекта оценки эффективности.

А. Ф. Майдыков предлагает выделять критерии оценки органов власти и критерии внутриведомственной оценки органов внутренних дел. Следовательно, что касается нашего объекта исследования, на первом

уровне классификации критериев оценки эффективности деятельности аппаратов органов внутренних дел их можно подразделить на две группы:

– критерии социальной эффективности, характеризующие внешний аспект оценки. Управленческая деятельность аппаратов органов внутренних дел оценивается в этом случае по результатам основной деятельности подчиненных органов внутренних дел;

– внутриведомственные критерии, применяемые для оценки внутриорганизационной деятельности аппаратов органов внутренних дел.

Критерии первой группы – социальной эффективности управления органами внутренних дел – это наиболее общие критерии, определяющие общественную значимость деятельности органов внутренних дел вследствие управления ими аппаратами МВД субъектов РФ. Эти критерии призваны выводить управление органами внутренних дел на потребности и проблемы в сфере общественной безопасности и отражать управленческий уровень разрешения.

К критериям социальной эффективности управления органами внутренних дел можно отнести следующие:

– выполнение органами внутренних дел субъекта федерации функций, связанных с оказанием социальных услуг населению;

– соответствие деятельности сотрудников органов внутренних дел социальным нормам, действующим в обществе;

– авторитет органов внутренних дел в общественном мнении населения оцениваемого субъекта федерации;

– соблюдение законности при рассмотрении жалоб и заявлений граждан и расследовании уголовных дел.

Соотнесение конечных результатов управленческой деятельности аппаратов МВД России критериями общей социальной эффективности управления позволяет видеть социальную ценность самого управления.

Критерии второй группы характеризуют внутриведомственный аспект

оценки эффективности, т. е. выполнение возложенных на них служебных задач. Критерии этой группы можно назвать «служебными» критериями оценки эффективности управления. Это критерии оценки эффективности внутриорганизационной деятельности или, другими словами, критерии специальной эффективности управления (по Ю. Е. Аврутину). Они раскрывают организацию и функционирование собственно управляющих подсистем и их влияние на организацию и функционирование подчинённых органов, реализующих конкретные виды, направления оперативно-служебной деятельности.

Критерии оценки целевой обоснованности организации и функционирования системы управления представляет собой особую важность, поскольку от того, насколько правильны и обоснованны цели системы, зависит эффективность функционирования органов внутренних дел. Критерии, отражающие целевую эффективность управления органами внутренних дел, т. е. степень их развития и стабилизации и на этой основе эффективное решение задач правоохраны, по мнению Н. Н. Иванова, целесообразно разделить на две группы. Первая связана со статикой, т. е. организационно-структурным, штатным и кадровым построением и обеспечением органов внутренних дел. К ней относятся следующие критерии: управляемость системы, надежность системы, устойчивость системы, уровень централизации управления, равнонапряженность.

Ко второй группе относятся критерии, отражающие динамику, процессы управления: оперативность системы, ритмичность, непрерывность функционирования системы; пропускная способность системы; гибкость функционирования системы.

Помимо предложенного, в литературе встречаются и другие подходы к классификации критериев и показателей оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. Однако на сегодняшний день кроме проблем классификации критериев эффективности деятельности как

аппаратов управления так и самих органов внутренних дел существует проблема определения критериев и показателей оценки общественного мнения как инструмента оценки эффективности деятельности органов внутренних дел.

На наш взгляд, к критериям оценки общественного мнения об эффективности деятельности органов внутренних дел относятся следующие критерии:

- доверие полиции (в условиях функционирования иных органов и структур, осуществляющих правоохранительную деятельность, обращение граждан в полицию, как компетентный в данной области орган, является приоритетным);

- авторитетность полиции (безвозмездное оказание гражданами помощи полиции);

- безопасность граждан в общественных местах (уверенность в собственной защищенности и безопасности своих близких в общественных местах города);

- профессионализм полиции (своевременность и справедливость принятия решений при обращении граждан).

Каждый критерий должен характеризоваться несколькими наиболее важными показателями, подчеркивающими степень его соответствия идеальному состоянию.

Кроме того, по нашему мнению, вопросы для изучения общественного мнения должны быть направлены не на диагностику состояния общественного мнения о деятельности полиции, а на выявление уровня тревожности населения состоянием общественной безопасности. То есть, это в большей степени социальная психология. И мнение о состоянии безопасности нужно получать на основании не оценки текущих эмоциональных настроений, а на основании готовности (неготовности) к определённым действиям.

Например, вопрос: «Как Вам кажется, жизнь в РФ сейчас стала опаснее или безопаснее, чем была 5-6 лет назад?» – Опаснее, скорее опаснее, скорее безопаснее и т. д. А следовало бы задавать иные вопросы, например, «Готовы ли Вы отпустить на улицу своего ребёнка в вечернее время?» и т. д. Анализ ответов на такого рода вопросы даёт гораздо более достоверную информацию о состоянии общественного порядка в районе, городе.

Вместе с тем, органы внутренних дел, осуществляя «раскрытие», расследование преступлений, обеспечения общественной безопасности, а тем более осуществляя мероприятия антитеррористической направленности, неизбежно сталкиваются с ограничением, а порой и нарушением прав и свобод граждан и не могут оцениваться обществом положительно. Следовательно, включение в один ряд группы критериев антикриминальной направленности, общественной безопасности и второй группы критериев, по которым оценивает деятельность органов внутренних дел население (состояние общественного порядка на улицах, соблюдение прав и законных интересов граждан в повседневной жизни, оказания правоохранительных услуг и т. д.), невозможно. Кроме этого требовать соблюдения разнонаправленных групп критериев от сотрудников органов внутренних дел, по крайне мере, противоестественно, так как это порождает формализм по отношению к одной из групп критериев. Учитывая, что субъектом оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, с одной стороны, выступает аппарат управления органами внутренних дел, то, следовательно, к первой группе критериев формальный подход невозможен. А ко второй группе критериев, по которым субъектом оценки эффективности деятельности органов внутренних дел является общество, предполагается формальный подход, так как данный субъект существует виртуально, и в системе оценки эффективности деятельности органов внутренних дел данные критерии выполняют второстепенную роль.

По мнению автора, для введения в общую систему оценки эффективности деятельности органов внутренних дел критериев, по которым её оценивает общество, необходимо разработать государственную программу, в которой основной целью будет разграничение субъектов оценки эффективности деятельности органов внутренних дел – общества и аппарата управления органами внутренних дел. Для этого необходим комплексный подход по перестроению структуры и распределению функций органов внутренних дел.

Например:

1. Разделить органы внутренних дел на муниципальную и федеральную полицию. Муниципальную полицию подчинить местным органам власти, федеральную – оставить в подчинении аппарата управления органов внутренних дел.

2. Разграничить задачи и функции муниципальной и федеральной полиции. Муниципальной полиции оставить задачи и функции профилактического характера, направленные на общесоциальные потребности – регистрации, но не раскрытия преступлений, а также оказания правоохранительных услуг. За федеральной полицией закрепить задачи и функции, направленные на раскрытие, расследование преступлений.

3. Разработать критерии и показатели оценки деятельности органов внутренних дел для муниципальной полиции в соответствии с потребностями в правоохранительной деятельности общества – по результатам опроса общественного мнения и предложений местных органов власти, учитывая территориальные, национальные и другие факторы, присущие региону.

4. Разработать критерии и показатели оценки деятельности органов внутренних дел для федеральной полиции в соответствии с требованиями обеспечения общественной безопасности.

5. Включить в систему оценки эффективности деятельности органов внутренних дел результаты деятельности федеральной полиции и результаты совместной деятельности местных органов власти и муниципальной полиции.

По нашему мнению, оптимальные критерии и показатели оценки эффективности деятельности органов внутренних дел не будут найдены и не будут существовать независимо от деятельности органов власти в целом, а также независимо от мнения и потребностей общества. Поиски «универсальных» критериев и показателей оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, удовлетворяющих как минимум двух субъектов оценки, до настоящего времени результатов не принесли. Следовательно, предложения по корректировки критериев и показателей оценки эффективности деятельности органов внутренних дел в данном параграфе в ключе реформирования структуры и функций органов внутренних дел, на наш взгляд, наиболее приемлемы и позволят приблизить существующую систему оценки деятельности органов внутренних дел к цели реформирования органов внутренних дел – ориентированности на общественное мнение и оценку со стороны основного потребителя правоохранительных услуг – общества.

§ 2.2. Оценка деятельности органов внутренних дел со стороны населения

Очевидно, что реформирование правоохранительной системы должно исходить из принципов уважения прав человека, прозрачности и открытости. Результатом реформы должен стать приоритет службы обществу. Это получится в том случае, если общество будет не только пассивным наблюдателем, но и активным участником на всех этапах

работы органов внутренних дел, начиная с постановки задач и заканчивая оценкой результатов работы[1].

Подавляющее большинство правоведов, сотрудников правоохранительных органов и обычных граждан признают, что нормы прежнего закона «О милиции», принятого ещё в 1991 г., откровенно устарели. В законе отсутствовало главное: декларация, что милиция (полиция) – для каждого гражданина и для общества в целом.

В последнее время довольно часто как экспертами, так и руководителями подразделений органов внутренних дел разного уровня говорится о необходимости учёта общественного мнения в оценке их работы. Требования учёта общественного мнения содержались в предыдущих приказах МВД[2], содержатся в действующем[3], однако, как и каким образом реализовать эти идеи, до сих пор не придумано.

Принятие закона «О полиции», приказов регламентирующих оценку деятельности органов внутренних дел и ряда иных нормативных правовых актов ознаменовало начало периода реформирования органов внутренних дел в целом. Это связано с тем, что сегодня в Министерстве внутренних дел России чётко понимают важность и необходимость радикального увеличения открытости деятельности органов внутренних дел и подотчётности этой деятельности обществу. Иным способом невозможно в полной мере добиться роста доверия к органам внутренних дел со стороны общества, даже если органы внутренних дел станут работать лучше с точки внутриведомственных показателей. Понимается необходимость обеспечения открытого доступа к определённому набору статистической

[1] Фонд «Общественный вердикт» Издание сборника Реформа милиции: оценки и ожидания граждан Результаты социологических исследований и комментарии экспертов. – М., 2010. С.4.

[2] Пункт об изучении общественного мнения существовал и в приказе МВД № 650 от 5 августа 2005 г., приказе МВД от 19 января 2010 г. № 25.

[3] Приказ МВД России от 26.12.11 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

информации о структуре, кадровом составе и работе полицейской системы в России, а также регулярное информирование общественности о социально-экономических, кадровых и других проблемах ведомства. Следует отметить, что основной задачей автора в данном параграфе является нахождение таких базовых путей использования результатов изучения общественного мнения, которые реально позволят использовать полученные данные максимально эффективно. И прежде чем предложить такие направления, в первую очередь необходимо разобраться в самом процессе получения и анализа мнения граждан и основных проблем, возникающих в рассматриваемой области.

В частности, следует рассмотреть общественное мнение как одну из форм подотчётности деятельности органов внутренних дел обществу. Этот учёт предусмотрен ныне принятым законом «О полиции» (ст. 9, п. 5 и 6): п. 5 «Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел проводит постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества»; п. 6 «Общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел»[1].

Принято считать, что общественное мнение в России не существует в том смысле, что оно не является институтом в системе отношений граждан и властей, так как не выполняет своей роли «собеседника» с властью.

Отметим, что до недавнего времени вся работа в органах внутренних дел строилась в четком соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации без учета запросов и потребностей общества. Отсутствие мониторинга общественного мнения и некоторое

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

игнорирование со стороны государства открытой реакции населения на действия правоохранительных органов, привело к утрате авторитета и понижению уровня доверия населения не только к некоторым стражам порядка, а ко всей системе МВД. Отсутствие взаимосвязи и понимания между органами внутренних дел и населением, позволили последним уверовать в устойчивые коррупционные составляющие служб и подразделений ведомства, иной преступной и безнаказанной деятельности.

Красной чертой в действующем законе «О полиции» проходит формирование положительного образа сотрудника полиции и его полное соответствие предначертанным законодательством рамкам.

Крайне важно, чтобы в деятельности органов внутренних дел, являющихся неотъемлемой частью гражданского общества, существовал комплекс мероприятий, направленных на развитие правосознания граждан, повышение авторитета сотрудников полиции, что в конечном итоге приведёт к формированию активной позиции населения страны по оказанию содействия в охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности[1].

Сказанное лишь укрепляет нашу уверенность в необходимости изучения и анализа общественного мнения, касающегося оценки деятельности органов внутренних дел и использование полученных на этой основе результатов в рамках повышения эффективности органов правопорядка и совершенствования их деятельности в глазах не только российского, но и международного общества.

Таким образом, основной целью данного анализа является максимально эффективное использование результатов общественного мнения в качестве уникального инструмента оценки деятельности органов внутренних дел, что, как предполагается, позволит на систематической и постоянной основе получать реальные результаты и реальную информацию

[1] Там же.

о деятельности подразделений органов внутренних дел в частности и МВД в целом.

Представляется, что механизм учёта общественного мнения в работе должен включать в себя, по крайней мере, два компонента. Во-первых, сбор и анализ соответствующей информации о мнении населения о работе полиции в том или ином городе, селе, регионе, стране в целом. Во-вторых, на основе полученных данных, разработку управленческих решений, направленных на совершенствование и корректировку деятельности органов внутренних дел.

Из этого следует, что опросы, проводимые независимыми социологическими центрами, по тематике состояния общественного порядка, являются необходимым инструментом получения и синтеза общественного мнения, позволяющим получить объективные данные о деятельности правоохранительных органов.

Правильность развития и совершенствования правоохранительной системы, надёжность определения тактических и стратегических задач во многом зависит от достоверности и точности информации, полученной в рамках изучения и интерпретации общественного мнения по результатам различных социологических исследований.

Сбор и анализ информации о мнении населения может быть двоякого рода. Прежде всего, это обобщенная информация о работе определённых подразделений или групп подразделений полиции города, села и др. В поддержку этой позиции заместитель министра МВД России отмечает следующее: «Общественное мнение будет являться определяющим для оценки деятельности полиции в целом. Именно по мнению населения мы будем выставлять оценки соответствующим руководителям – будет ли это участковый или руководитель подразделения какого-нибудь территориального органа, общественное мнение будет учитываться при аттестации полицейских и непосредственно влиять на продвижение

сотрудника по службе»[1].

От качественного анализа общественного мнения и его правильной интерпретации и применения зависит уровень доверия граждан к органам внутренних дел и министерству в целом, а также высокая оценка эффективности деятельности последних. Таким образом, как представляется автору, чтобы разобраться в проблемах и конкретных обстоятельствах, «спровоцировавших» реформирование системы, следует проанализировать уровень доверия общества к органам внутренних дел в разные (наиболее острые) исторические этапы становления и развития страны.

Приводя данные одного из исследований, проведенного в 90-е годы ВНИИ МВД России, дать какую-либо оценку работе милиции затруднились 35% от всех опрошённых. Отмечалось, что данные граждане не контактировали с милицией, так как не имели для этого повода. При этом большая часть опрошенных (до 40%) оценила работу милиции как неудовлетворительную. В приведенных цифрах явно просматривается инерционное отношение граждан к милиции, которая следовала всем изгибам политического курса 80-х гг., реализуя недостаточно продуманные, а иногда и ошибочные решения, а также непопулярность среди населения некоторых идеологических догм. Раздражение и недовольство, естественно, переносятся на основного их исполнителя – милицию. Проведённые в начале 90-х гг. исследования ВЦИОМ свидетельствовали, что степень доверия российских граждан к милиции также невысока. Результаты опроса показали, что только 21% респондентов считали милицию вполне заслуживающей доверия государственной структурой, 41 % опрошенных полагали, что она не вполне заслуживает доверия, а 25% – что она совсем его не заслуживает (13% затруднились ответить). Переживаемый народом России исторический этап является крайне сложным и тревожным. Характерно, что в структуре

[1] Мнение общества будет главным в оценке работы полиции, обещает МВД. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.rian.ru/society/20110213/334007425.html.

гражданских тревог первое место занимает страх стать жертвой тяжкого преступления (55,5% опрошенных). Вместе с тем защиту от криминальной угрозы надеются получить только 27% опрошенных, тогда как у 44% населения этой надежды нет (29% ответить затруднились).

Давая столь низкую оценку работе органов внутренних дел, граждане руководствуются не столько оценками СМИ, сколько личными опытом и сведениями, полученными от потерпевших родственников и знакомых (примерно в 70%).

Повторно обработанные и проанализированные материалы опроса ВЦИОМ (за 2011 г., 40 тыс. респондентов) наглядно показали сложности и технологические проблемы использования результатов общественного мнения о деятельности органов внутренних дел в корректировке управляющего воздействия на конкретные направления деятельности правоохранительной системы[1]. В Таблице № 1 Приложения № 4 приведены веса групп по степени обеспокоенности социальными проблемами, по степени ощущения страхов, боязни противоправных действий и групп по качественному сочетанию источников сведений об органах внутренних дел.

Целью повторного анализа данных ВЦИОМ было получить интегральные показатели, стушёвывающие отдельные недостатки методического характера. По нашему мнению, бесперспективно разрабатывать рекомендации на основании «сырой» информации. Например, достаточно сложно получить ответы на вопрос о том, с какой частотой за последние 12 месяцев отвечающий подвергался «изнасилованию». По

[1] Материалы опроса ВЦИОМ (за 2011 г., 40 тыс. респондентов), повторно обработанные и проанализированные в ходе стажировки в Центре социологии управления и социальных технологий ИС РАН в соответствии с поставленными в диссертации задачами. Данные по массиву 2000 опрошенных, которые представляют население четырех регионов РФ, отобранных по «идентичности» структур органов внутренних дел: Москвы, Московской области, Ленинградской области и Краснодарского края. Массив (по 500 респондентов на каждый регион) имеет коэффициенты весов каждого из этих регионов в генеральной совокупности. В ряде случаев (при связи доли региона в населении РФ с признаками деятельности, затрагивающей правовое поле) эти коэффициенты имеет смысл вводить только при анализе массива в 41.500 респондентов.

Москве нет ни одного ответа на этот вопрос. Соответствующие службы органов внутренних дел могут судить о «социальной карте» преступлений на основании статистических данных. Проверять же «искренность» респондентов на соответствие реальности событий таким образом – значит «на корню» портить атмосферу опроса.

Обработка информации была проведена с помощью пакета SPSS и по оригинальным методикам, апробированным в Институте социологии РАН, начиная с 1968 г. в проектах «Общественное мнение», «Образ жизни» и «Питер-1999», «Москва-2004» и т. д. Результаты её частично представлены в таблицах, диаграммах и графиках в Приложении № 4 диссертационного исследования.

В представляемом исследовании, исходя из ответов людей, четыре региона резко различаются состоянием криминальной обстановки в них. При средней «охваченности» населения четырёх регионов противоправными действиями в 12,5% (каждый восьмой) «фаворитом» в этом деле выступает Краснодарский край, где доля «охваченных» составляет 20,0% (каждый пятый). В Московской области, наоборот, доля граждан, подвергнувшаяся противоправным действиям за год падает до 6,2% (каждый шестнадцатый). Перевзвешивание массивов на генеральную совокупность не меняет этот вывод: сила отклонения «веса преступного поля» в большую и меньшую стороны остается значимой в 95% доверительном интервале.

Но указанных сведений недостаточно для формирования выводов относительно оценки социальной эффективности деятельности органов внутренних дел по двум причинам:

во-первых, соответствующие службы имеют возможность сравнить охват противоправными действиями каждой тысячи населения этих регионов за год по соответствующим данным текущей отчётности. Это хорошая проверка и репрезентативности исследования, и ответа на вопрос, где и в чём «общественное мнение» склонно преувеличивать, преуменьшать или быть

точным барометром событий;

во-вторых, практикуемый нами формат исследований как раз имеет в основе постоянное сопоставление результатов с объективной статистикой и с частотой освещения соответствующих пластов реальности в информационном поле СМИ.

Главное замечание же здесь относится как раз к критической частоте событий, которая формирует мнения, независимо от характера информации СМИ. Если критическая частота событий соответствует 15% происходящих событий, то никакая информация не может разрушить воззрению людей, и они начинают отбирать информацию, соответствующую их взглядам, а не опровергающую их. Последнюю они перестают присваивать: выключают телевизор или радио, раздражаются подачей информации редакциями и т. п. Доля включённых в противоправное поле в качестве потерпевших в наших четырёх регионах как раз приближается к «критической массе». Если в массиве 41500 респондентов она составит 5200 человек, то это окажется хорошим массивом для выявления факторов формирования отношения населения к деятельности органов внутренних дел.

Если говорить об отношении, выраженном в сопоставлении оценок, то бросается в глаза, прежде всего, следующее – **59,6%** опрошенных оценивают деятельность органов внутренних дел в той или иной мере как **неэффективную**, **54,4%** испытывают тревогу при контактах с сотрудниками органов внутренних дел. При этом **не уверены в своей защищённости** в той или иной мере **52,3%**, **ощущают себя менее защищёнными**, чем ранее, **41,5%.** Деятельность органов внутренних дел **приукрашивается** в материалах СМИ, по мнению **62,8%** респондентов. Наконец, **22,6% наблюдали противоправные действия сотрудников органов внутренних дел**, а **8,6%** ответивших **наблюдали сомнительные действия сотрудников внутренних дел, в характере которых разобраться не могли** (см. Таблицу № 1 Приложения № 4).

Но вот, с другой стороны, **73,4%** этих же опрошенных респондентов считают, что сотрудникам органов внутренних дел следует помогать. **68,4%** считают, что сотрудники органов внутренних дел, главным недостатком которых, по мнению опрошенных, является коррупция (**60,1%**), заинтересованы в помощи граждан. **56,7%** в той или иной степени доверяют органам внутренних дел (полиции), а **67,5%** считают, что в общем относятся к органам внутренних дел положительно (см. Таблица № 1 Приложения № 4). На наш взгляд, это наглядно свидетельствует о готовности общества к участию в реформировании системы управления органами внутренних дел, а именно – трансформации вертикально интегрированной в горизонтально ориентированную и относительно подотчётную населению систему МВД.

По сравнению с государственными и общественными институтами, деятельность органов внутренних дел, с точки зрения доверия им своей личной безопасности, население оценивает следующим образом.

На Рисунке 1 отражён разброс оценок различных государственных и общественных институтов, с точки зрения доверия, оказываемого им гражданами четырех регионов России в целом. А вот на рисунке 2 эта же оценка в целом разбита на четыре составляющих по каждому из регионов. При этом на рисунке 1 предпочтения ранжированы в целом, а на Рисунке 2 – «по Москве». И тут-то и оказывается, что серединная оценка органов внутренних дел принципиально выигрышная. Ни один из институтов не имеет столь сплочённой оценки возле среднего ряда. Безусловная положительная оценка Федеральной службы безопасности (ФСБ) поляризована резким падением в Краснодарском крае. СМИ резко теряют авторитет в Московской области. Религиозные организации принципиально разрываются в области положительной и отрицательной оценок.

Наиболее «кучно» расположены оценки трёх институтов: органов правопорядка, политических партий, союзов и профсоюзов. Но у двух последних они «кучно» находятся в области абсолютно зашкаливаемых на

отрицательном полюсе оценок. О поляризации по региональному признаку оценок прокуратуры, суда, службы по исполнению наказаний, правозащитных организаций говорить вообще не приходится.

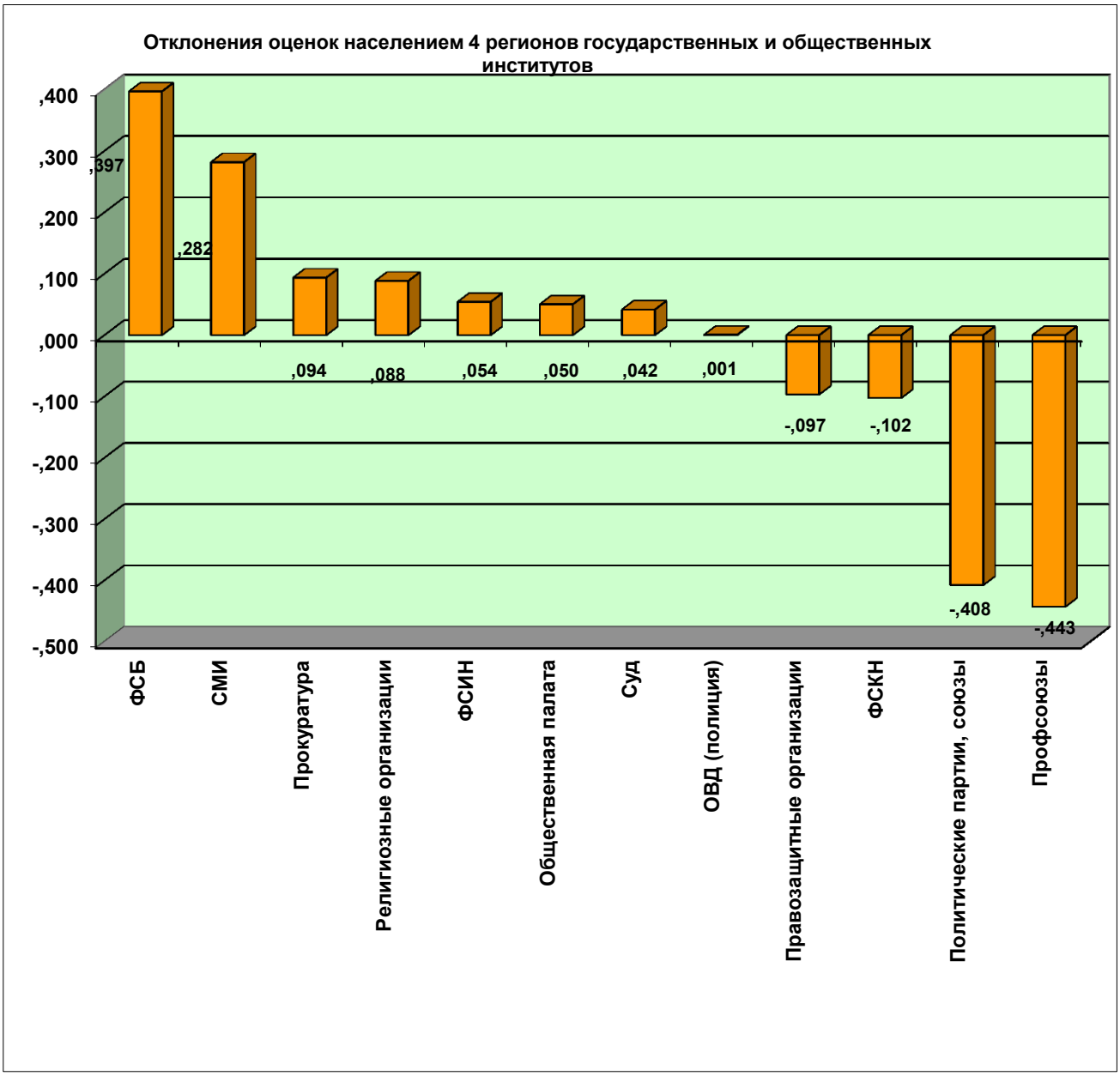


Рисунок 1. Поляризация оценок государственных и общественных институтов.

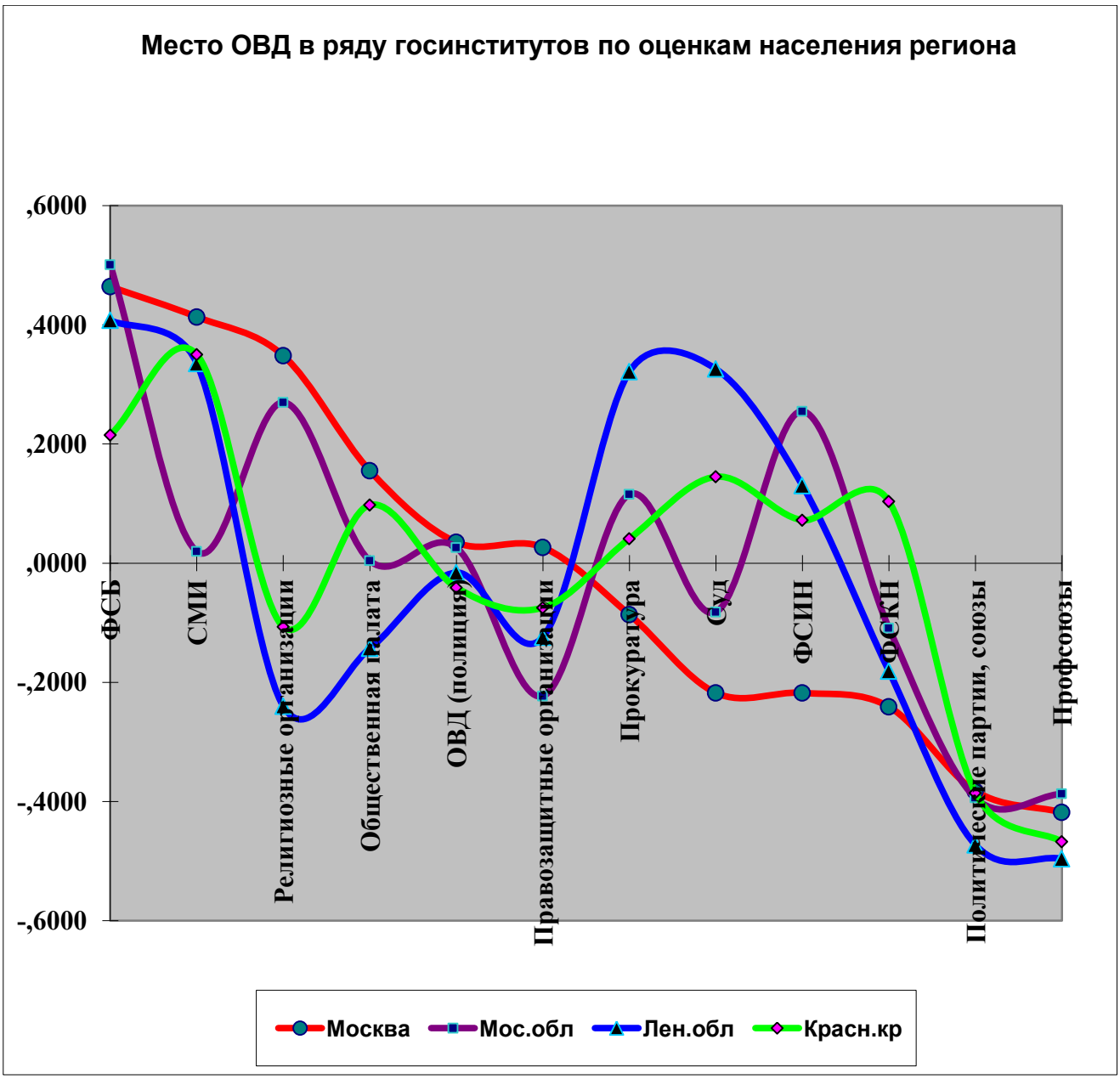


Рисунок 2. Поляризация оценок институтов по регионам.

Если посмотреть на оценки населения различных подразделений органов внутренних дел, то картина следующая. На Рисунке 3 представлены оценки всех подразделений органов внутренних дел в четырёх регионах России.

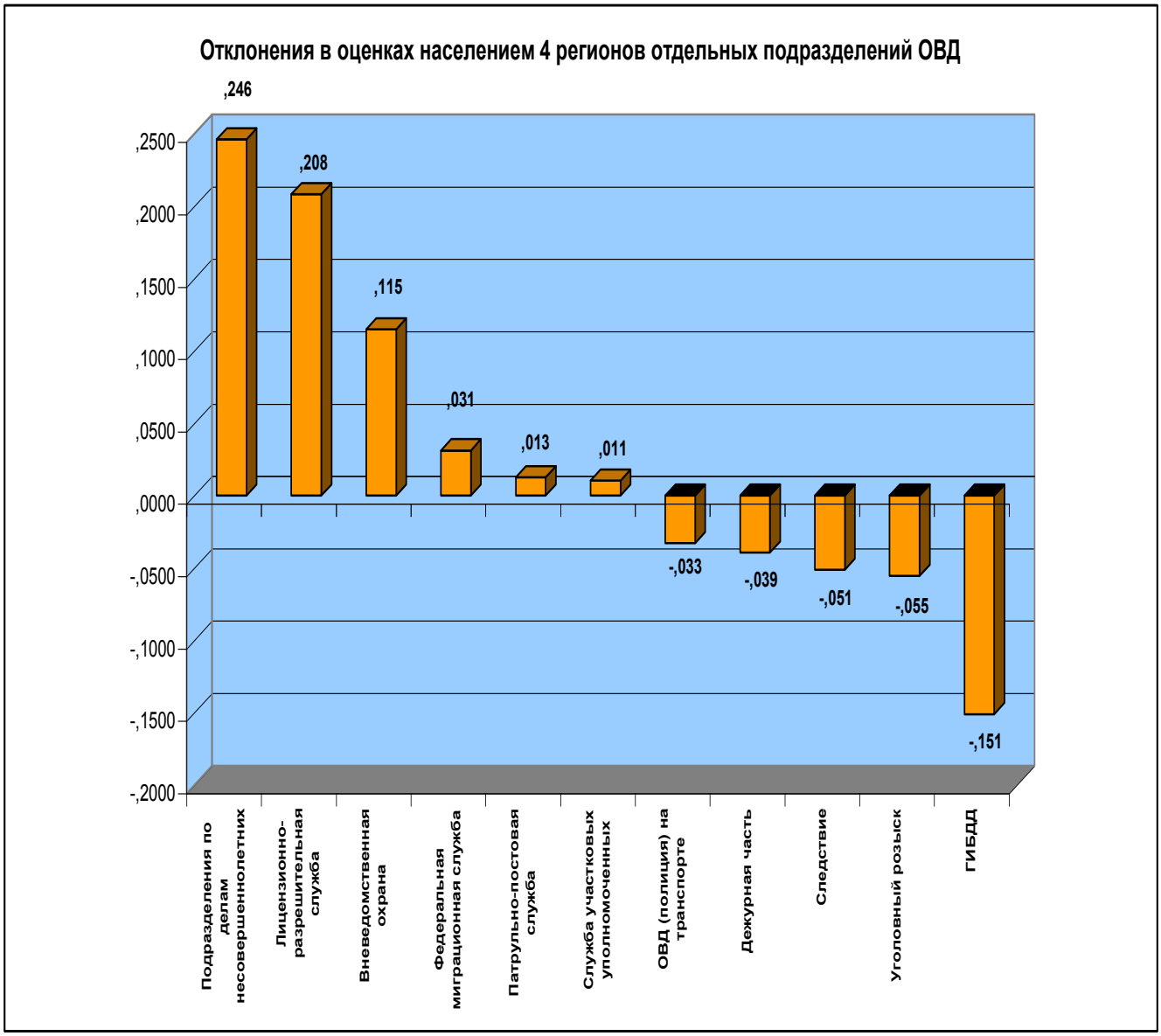


Рисунок 3. Поляризация во мнении подразделений ОВД в целом по 4 регионам.

Наиболее положительно респонденты оценивают деятельность подразделений по делам несовершеннолетних. Удовлетворённость респондентов контактами с ними наиболее высока. Приближаются к нулевой и средней оценке патрульно-постовая служба и служба участковых уполномоченных. Дежурная часть и ГИБДД находятся в области отрицательных оценок. Ограничим задачу. Выберем оценки только тех подразделений, которые наиболее тесно взаимодействуют с населением. На Рисунке 4 представлены эти оценки в целом.

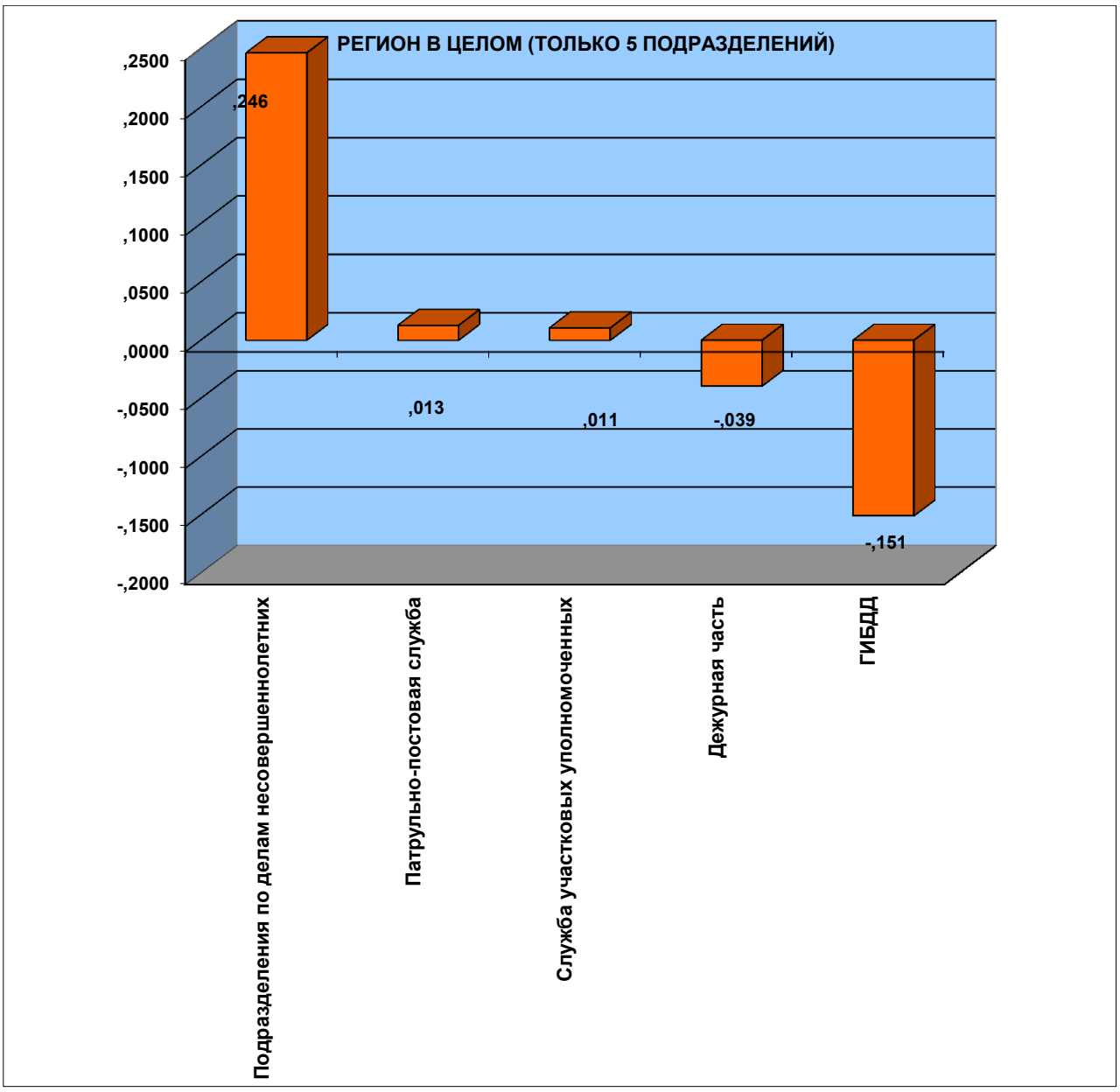


Рисунок 4. Оценки пяти подразделений ОВД в целом по 4 регионам

Общественное мнение в отобранных регионах в целом наиболее положительно оценивает работу подразделений по делам несовершеннолетних, а наиболее отрицательно – работу ГИБДД. Если брать не поляризованные оценки, выявляющие «полюса» общественного мнения, а отклонения от средних значений оценок по социальным группам, то окажется, что ГИБДД является абсолютным лидером по завоеванию наиболее низкой и средней оценки из всех служб органов внутренних дел.

При этом ГИБДД получает умеренно высокое отклонение от средней на плюс только в группе рабочих, которые дают только одно именно это положительное отклонение в оценках служб органов внутренних дел и, надо полагать, реже являются обладателями автомобилей, чем представители других социальных групп. Характерно, что в Краснодарском крае средняя оценка ГИБДД имеет положительный рост в 95% доверительном интервале, а наихудшая средняя – в Московской области. Наиболее «уважаемая» населением служба по делам несовершеннолетних наибольшую положительную оценку завоевывает у лиц с образованием ниже среднего и с низким достатком. Наиболее низкие средние оценки этой службы в Ленинградской области и Краснодарском крае, в группе безработных.

В диаграмме 1 Приложения № 4 показаны отклонения от среднего значения оценок. Если вычесть это среднее значение у каждого респондента из максимально высокой и максимально низкой оценки того или иного параметра, то получится картина тех явлений, которые завоевывают первые и последние места в массовом сознании. Это демонстрируют наши графики, с помощью которых можно качественно обработать серийные оценочные параметры различных служб и сторон работы органов внутренних дел.

Для наглядности приведём ниже два таких графика по указанным пяти подразделениям, рассмотрев их в региональном срезе.

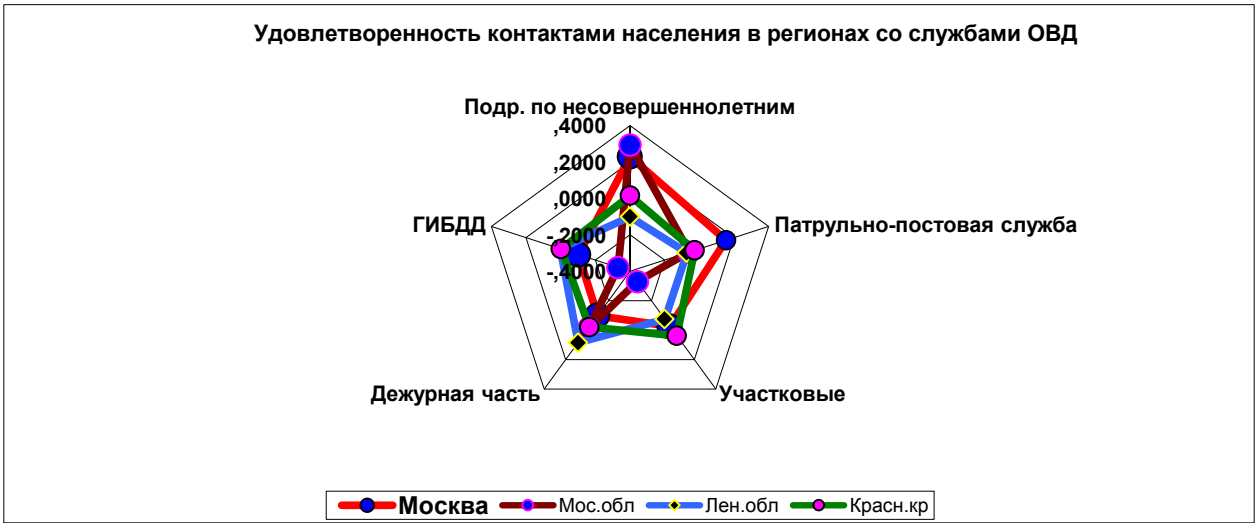


Рисунок 5. Поляризованные оценки 5-ти. подразделений ОВД в 4-ёх. рег.

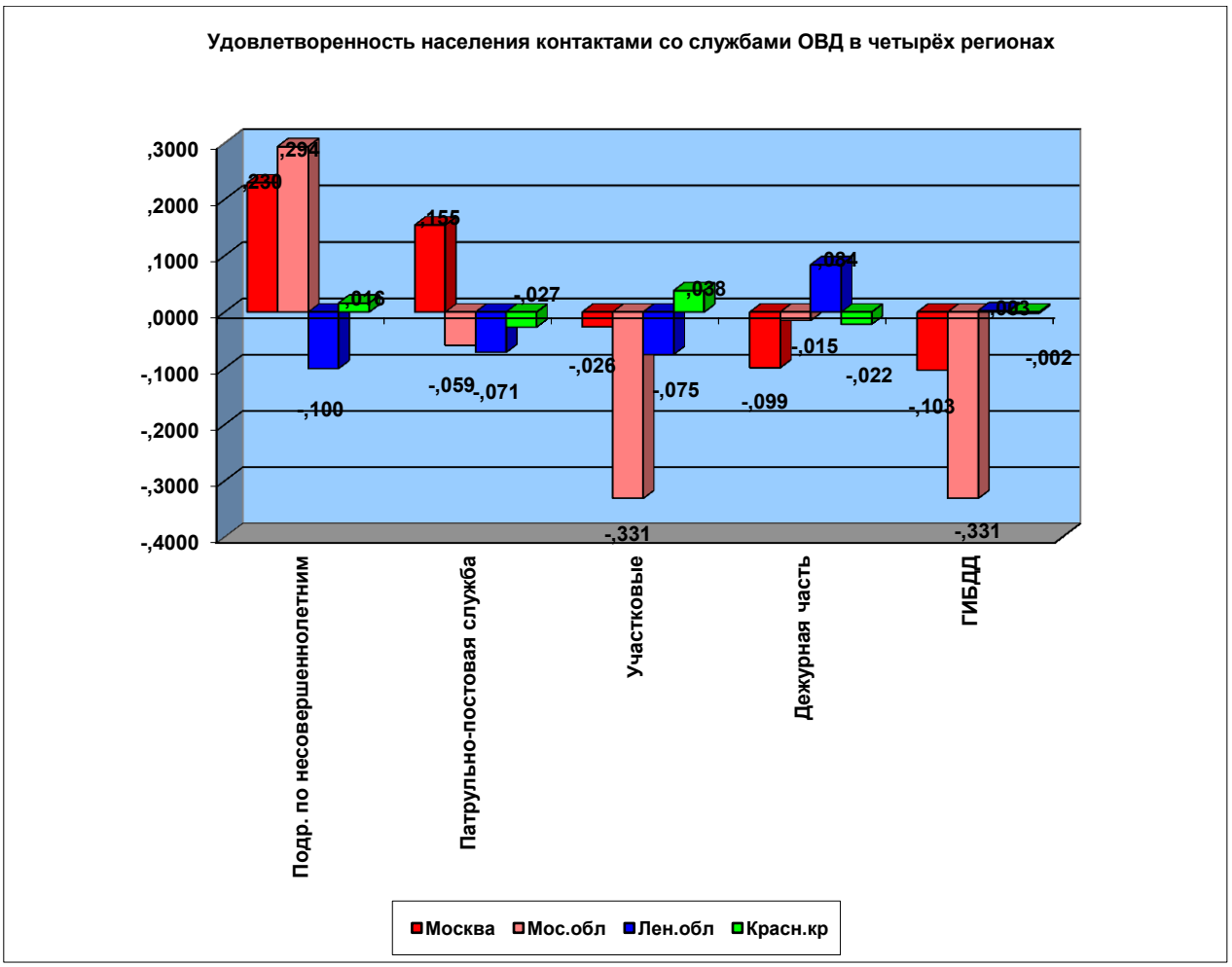


Рисунок 6. Те же оценки в виде столбчатой диаграммы

Приведённые графики показывают, что резерв для улучшения работы имеется в Московской области для подразделений ГИБДД и службы участковых уполномоченных.

Далее рассмотрим страхи и фобии населения. Более всего население опасается за благополучие своей семьи и будущее детей: 56,8% и 55,2% соответственно. На втором месте страх болезней – 33,1% и боязнь убийства и травм – 30,9%. За этими ответами стоят фундаментальные ценности жизни, реализация которых затруднена в нынешней социальной ситуации в России. Кто может помочь в обеспечении личной безопасности? Надежда только на самого себя (72,5%) и на родных (60,0%). На органы внутренних дел (полицию) надежд значительно меньше (28,3%). Почти столько же на

бытовую микросреду: бдительных соседей (26,9%). Остальные ответы распылены и не идут с отмеченными ни в какое сравнение по объёму (см. Таблицу № 1 Приложения № 4).

Кого боятся люди? Во всех регионах первое место среди тех, кого боятся, занимают пьяные водители. Особенно в Ленинградской и Московской областях. Но в Ленинградской области эти страхи «размываются» боязнью хулиганов, наркоманов и людей с психическими отклонениями. В Московской области после пьяных водителей в значительно меньшей степени страшатся хулиганов, грабителей, людей с психическими отклонениями, рецидивистов и вооруженных бандитов.

Где боятся противоправных действий от указанных лиц? **В дневное время** страхи локализованы во всех регионах прежде всего на автомагистралях. Второе место в дневных страхах в Москве занимает железнодорожный транспорт, а в Краснодаре люди не чувствуют себя спокойно днём и в квартирах, домах, на дачах. **В вечернее время** зона страха расширяется. Теперь абсолютно во всех регионах растут опасения противоправных действий в парках и скверах, особенно в Ленинградской области. В этом же регионе страхи резко локализуются во дворах возле дома, в местах проведения отдыха и досуга. Остается высок страх в Москве на железнодорожном транспорте. Его зона расширяется вечером и на общественный транспорт, а страхи москвичей по поводу железнодорожного транспорта разделяют и жители области. Остаются высоки страхи автомагистралей в вечернее время во всех регионах, правда, их степень снижается. Люди усаживаются дома после трудового дня (см. Таблицы №№ 5, 5А-7, 7А Приложения № 4).

В целом положительные и отрицательные оценки подразделений органов внутренних дел имеют следующее соотношение. При оценке всех подразделений, кроме ГИБДД, доля отрицательных оценок меньше, чем доля положительных оценок контактов с соответствующими службами. По оценке

работы службы по делам несовершеннолетних, превышение доли положительных оценок – в три с лишним раза выше. По ГИБДД доля критических оценок превышает долю положительных.

Причиной плохой работы органов внутренних дел население считает, прежде всего, как и было указано, коррупцию. И для улучшения работы органов внутренних дел, по мнению населения, необходимо, прежде всего, бороться с коррупцией (62,3%), а затем решать кадровые вопросы: повысить качество отбора сотрудников (51,0%) и их квалификацию (50,9%), повысить дисциплину (40,8%). С отрывом идут ответы об усилении контроля за вышедшими из заключения лицами (32,0%). Остальные ответы набирают от 19 до28% ответов (см. Таблицу № 1, продолжение 5 Приложения № 4). Из государственных мероприятий по снижению преступности ярко выделяются опять же борьба с коррупцией в органах власти (48,2%), а также набирающие каждый примерно по 30% ответов предложения усиления ответственности за нарушения, улучшение нравственного климата, обеспечение равенства всех перед законом. Наконец, население считает, что чаще всего нарушают права граждан ГИБДД (52,5%) и патрульно-постовая служба (42,1%).

Характерно, что среди проблем, беспокоящих страну, население всех регионов чаще всего называет отнюдь не коррупцию. Здесь «фавориты» – высокие тарифы на жилье, бедность, наркомания и алкоголизм; в Ленинградской области – дороговизна жилья и качество медобслуживания. Последние две проблемы волнуют и население Краснодарского края. Москвичи взволнованы криминализацией общества, безнравственностью и сценами насилия в СМИ. Жители Подмосковья также обеспокоены сценами насилия в СМИ. К этому прибавляется и проблема низкого качества питания (см. Таблица № 2 Приложения № 4). Такие общественные проблемы как коррупция, угроза терактов, техногенные аварии, социальное неравенство мало волнуют население.

Следующим фактором, влияющим на оценку деятельности органов

внутренних дел со стороны населения, являются источники информации, которые формируют общественное мнение.

Анализ ответов респондентов относительно четырнадцати групп источников информации о деятельности органов внутренних дел (см. Таблица № 1, продолжение 1. Приложения № 4) показал следующий результат. Число осознаваемых проблем страны растёт в тех группах, которые не используют средства массовой информации, а в качестве источника сведений используют межличностную коммуникацию в бытовой микросреде. Причем, это число растет с 95% значимостью (+++). А вот в группах, которые используют СМИ в разных сочетаниях с телесериалами и без них, растёт не число осознаваемых проблем, а число фобий, страхов.

Для контроля массив был разбит, на попавших под противоправные действия и не попадавших под таковые. Количество страхов и проблем оказалось постоянным и неизменным во всех группах с разным набором источников, за двумя исключениями. В группе попавших под противоправные действия значительно снижается число фобий и проблем среди аудитории интернета, но возрастает доля осознаваемых социальных проблем среди аудитории кинофильмов и телесериалов об органах внутренних дел.

В группе не попавших под противоправные действия как раз возрастает число фобий среди аудитории СМИ, а число проблем страны возрастает в среде межличностного общения и интернета.

Отсюда следует вывод – несмотря на «оригинальные» дискуссии по телевидению, СМИ не прививают гражданского мировоззрения, а сеют страх. Надо сказать, что подобные явления, однако в другом предметном ряду, были обнаружены в содержании массовой коммуникации ещё в 1968 г. в первом Таганрогском проекте «Общественное мнение», касающимся анализа содержания СМИ.

Указанные результаты позволяют сделать следующие выводы:

1. Очевидна острая необходимость оптимизации деятельности в подразделениях ГИБДД Московской области, в патрульно-постовой службе Ленинградской области, в дежурных частях Краснодарского края.

2. Борьба с коррупцией, на которую так акцентирует внимание СМИ, не является первостепенной с точки зрения населения исследуемых регионов, выделившего в качестве приоритетных другие проблемы.

3. Разрешение проблем безопасности не может быть успешным без преобразования в соответствующие положительные формы социального института формирования общественного мнения.

Об оценке деятельности органов внутренних дел в определённой степени можно судить по результатам опроса населения, проведенного ВНИИ МВД России в 21 регионе в 1998-2000 гг. Ежегодно массив опрошенных составлял более 6 тыс. граждан (т. е. 18 тыс. граждан всего). Из числа опрошенных оценили деятельность органов милиции в основном удовлетворительно более 40% респондентов (соответственно по годам — 45%, 43%, 43%), неудовлетворительно — около 30% (26%, 29%, 27%), а остальные затруднились ответить.

В рамках проводимого исследования респондентам предлагалось высказать своё мнение о факторах, определяющих негативную оценку современной деятельности органов внутренних дел. Из общего числа опрошенных 42% на первое место поставили такой фактор как «использование служебного положения в личных целях, поборы и взяточничество», 36% назвали «равнодушие и низкую культуру обращения с гражданами», «бюрократизм, формализм, волокиту» отметили 23%.

Не меньший интерес представляют и результаты социологических опросов, ежегодно проводимых ВНИИ МВД России. На основании этих исследований находит своё подтверждение следующий тезис: «отсутствие взаимосвязи с общественностью приводит ко многим негативным последствиям».

Большинство граждан, пострадавших от преступных посягательств, не обращаются в полицию. Население, в целом, не готово оказать помощь сотрудникам органов внутренних дел. А ведь такая социальная позиция – одна из причин низкой выявляемости и раскрываемости правонарушений и преступлений, роста числа противоправных деяний и ухудшения криминальной ситуации в стране[1].

Проводимые с 2010 г. многочисленные опросы населения позволили выявить значительное количество фактов, подтверждающих, что российское общество до сих пор недовольно деятельностью органов правопорядка и, может быть, даже в большей степени, чем ранее. В частности, на это указывают данные общероссийского опроса, проведённого в октябре 2010 г. независимыми общественными организациями (Таблица 1).

ответы	**%**
определенно да	3%
скорее да	24%
скорее нет	37%
определенно нет	23%
затрудняюсь ответить	13%
Итого	100%

Таблица 1. Ответы на вопрос - «Удовлетворены ли вы в настоящее время работой милиции вашего города/района?» (октябрь 2010 г.).

У российской полиции сложился устойчивый имидж системы, чьи усилия направлены в основном на обеспечение собственных интересов, а не интересов населения страны (Таблица 2)[2]. Опрос показал следующее[1]:

[1] См.: Мониторинг оценки сотрудниками органов внутренних дел деятельности своих подразделений и факторов, затрудняющих выполнение служебных обязанностей: Аналитический обзор. – М.: ВНИИ МВД России, 2008.

[2] Опрос проведен Аналитическим Центром Юрия Левады (Левада-Центр) 22-25 октября 2010 г., по репрезентативной выборке (1600 россиян в возрасте 18 лет и старше в 127

ответы	сен.04	окт.06	окт.07	авг.10	окт.10
На обеспечение безопасности населения страны	25%	24%	21%	32%	24%
На обеспечение своих собственных интересов	61%	60%	65%	48%	60%
Затруднились ответить	14%	16%	14%	20%	16%

Таблица 2. Ответы на вопрос - «Как вы считаете, на что в основном сейчас направлены усилия милиции?».

За пренебрежение своими интересами и вопреки повышающейся виктимологической опасности, граждане России отвечают отказом обращаться в милицию по поводу совершённых посягательств. По данным опросов населения, проводимом в 21 регионе России[2], уровень потерпевших от преступлений и правонарушений, не обратившихся в органы юстиции, постоянно растёт.

Телефонное интервьюирование[3] потерпевших от преступлений лиц показало, что о краже (угоне) автомобиля в милицию сообщило 85% потерпевших, а о кражах из квартиры – 69%. По другим преступлениям население практически не обращается в правоохранительные органы: ограбления, разбои (38%); сексуальные посягательства (17%); кражи личного имущества в общественных местах (включая карманные кражи) (16%).

Мотивы отказа потерпевших от преступлений лиц обращаться в органы внутренних дел приведены в следующей Таблице №3.

населенных пунктах 44 регионов страны).

[1] Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

[2] ВНИИ МВД России

[3] Выборка из числа потерпевших от преступлений - 1500 человек, 2000 год, г. Москва.

По какой причине не обращались в милицию	Количество респондентов и годы		
	1998	1999	2000
Не верю, что помогут	53,0%	52,6%	47,9%
Из-за незначительного понесенного ущерба	25,6%	25,6%	30,6%
Из-за боязни потерять много времени	20,5%	21,7%	18,8%
Не хочу огласки	11,3%	9,2%	9,4%
Из-за боязни мести	11,3%	9,9%	9,6%
Иное	4,2%	5,7%	5,1%
Затрудняюсь ответить	6,3%	6,8%	7,1%
Итого	100%	100%	100%

Таблица 3. Мотивы отказа обращаться в милицию

Результаты опроса жителей г. Краснодара[1] показали, что из 100 опрошенных 42 человека сталкивалось с преступлениями, совершёнными организованными преступными группами. При этом респонденты указали, что они знают людей, входящих в такие группы (48%), член семьи или знакомый сотрудничает с ними, получая приличные доходы (35%), наблюдали их деятельность (13%), пользовались услугами таких группировок (2%), имеют среди своих знакомых лиц, участвующих, по их мнению, в совершении преступлений криминальных групп (1%). В то же время свидетелями преступлений, совершаемых организованными преступными группами, никто себя не назвал. Жертвой преступлений, совершаемых организованными преступными группами, опасаются стать практически все опрашиваемые (87%). При этом 9% опрошенных указали на то, что они подвергались посягательству со стороны организованных преступных групп,

[1] Опрос проводился ВНИИ МВД России в 2000 г. на территории г. Краснодара.

в том числе от числа пострадавших – кражам (22%), хулиганству (21%), причинению тяжких телесных повреждений (15%), мошенничеству (12%), вымогательству (8%.) При этом в правоохранительные органы обратилось лишь 63% пострадавших. Причинами не обращения в органы внутренних дел почти каждый третий респондент (31%) назвал отсутствие веры в помощь и плодотворность их деятельности.

Опросы населения также играют немаловажную роль в выявлении наиболее существенных проблем качественного отбора сотрудников на службу в органы внутренних дел. Не менее важным является вопрос о качествах и действиях сотрудников органов внутренних дел, снижающих авторитет последних в глазах респондентов. На данный вопрос в 1995 г.[1] были получены следующие ответы:

равнодушие, низкая культура общения – 36,5%;

низкий профессионализм, некомпетентность – 30%;

бюрократизм, формализм, волокита – 23%;

использование служебного положения в личных целях – 22%;

поборы, взяточничество – 21%;

необоснованное применение насильственных действий – 17%;

необоснованные задержания – 14%.

Четвертый и пятый ответы, в сумме дающие 43%, свидетельствуют о том, что именно коррупция в органах внутренних дел является наиболее отталкивающей характеристикой, извращающей смысл их взаимодействия с населением и доверие последнего.

Нельзя не отметить исследование, проведённое в марте 2011 г.[2] (см. нижеприведенный рисунок) уже после принятия и вступления в законную

[1] Опрос проводился ВНИИ МВД России на базе в 29 регионов России в 1995 г.

[2] Социологическое исследование «Доверие россиян к работе правоохранительных органов» проведено Фондом «Общественный Вердикт» и Аналитическим центром Ю. Левады в марте 2011 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.rian.ru/analytics/20110411/ 363422504.html.

силу ФЗ «О полиции» относительно изменения уровня доверия россиян с уже наступившими и начатыми преобразованиями ведомства. Так, результаты исследования показывают, что реформа полиции немного повысила уровень позитивных ожиданий граждан от сотрудников МВД. За последние месяцы сотрудники органов внутренних дел стали вызывать в обществе чуть больше доверия, чем раньше (14% против 11% в ноябре 2010 года.), и чуть меньше недовольства (12% вместо 16%)[1].

[1] См. нижеприведенный рисунок.

Милиция в глазах россиян

Опрос был проведен 11-21 марта 2011 г. фондом «Общественный вердикт» и аналитическим центром Юрия Левады.
В опросе приняли участие 1,6 тыс. человек в возрасте 18 лет и старше

Как изменилось отношение россиян к милиции после реформы МВД (в % от общего числа опрошенных)

Какие чувства вызывают у вас работники милиции вашего города или района?

Удовлетворены ли вы работой милиции вашего города или района?

(по федеральным округам РФ)

Если вы станете свидетелем происшествия – вызовете ли вы милицию?

Способна ли милиция защитить вас и вашу семью от преступников?

РИАНОВОСТИ © 2011

Не менее важным моментом в исследованиях, влияющим на результат являются социально-демографические характеристики респондентов, особенно, такие как возраст и уровень образования.

Из результатов исследования[1] видно, что отношение к милиции в целом зависит от возраста респондентов. Граждане старшего возраста более склонны доверять милиции: по 10,7% для населения в возрасте 30-39 и 40-49 лет. Противоположная ситуация среди молодых граждан 18-25 лет, доля выбравших оценку «не удовлетворительно» составляет 14,2% – самый высокий процент (Рис. 7).

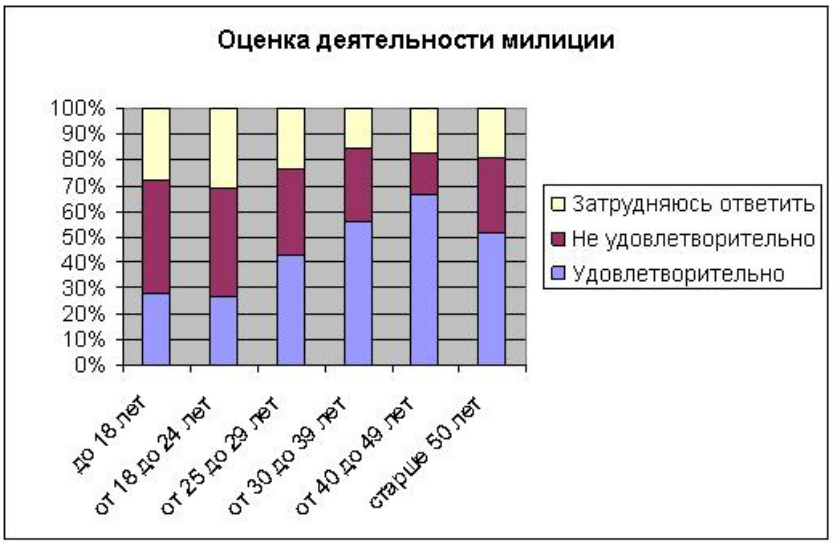


Рисунок 7. Удовлетворенность граждан (по возрасту) работой сотрудников ОВД.

Результаты данного исследования выявили следующую закономерность: чем выше образование человека, тем чаще он оценивает деятельность правоохранительных органов как менее эффективную. Мы можем предположить, что это связано с общей оценкой рядового сотрудника, его коммуникационных способностей и степени развитости внутренней культуры в негативном аспекте. Соответственно, люди с высшим образованием предъявляют к сотрудникам органов правопорядка более высокие требования и, соответственно, более строго их оценивают.

[1] Исследование проведено в 2009-2010 гг. на территории г. Москва. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.petrovka-38.org/content/5.

Не менее важную роль на результат оценки эффективности деятельности органов внутренних дел оказал образовательный уровень респондентов (Рис.8).

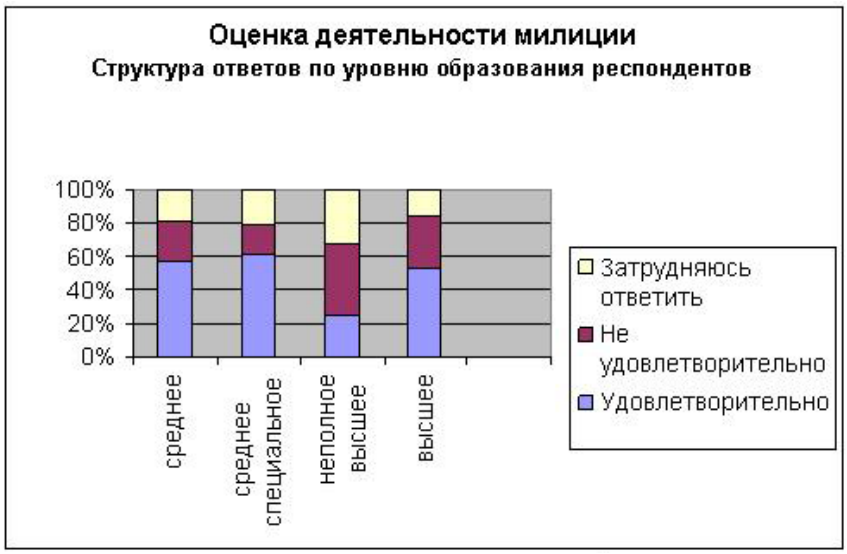


Рисунок 8. Удовлетворенность граждан (по уровню образования) работой сотрудников ОВД.

Множество дискуссий вызывают и источники информации, из которых население страны получает любую информацию, в том числе и о деятельности органов внутренних дел (Рис.9).

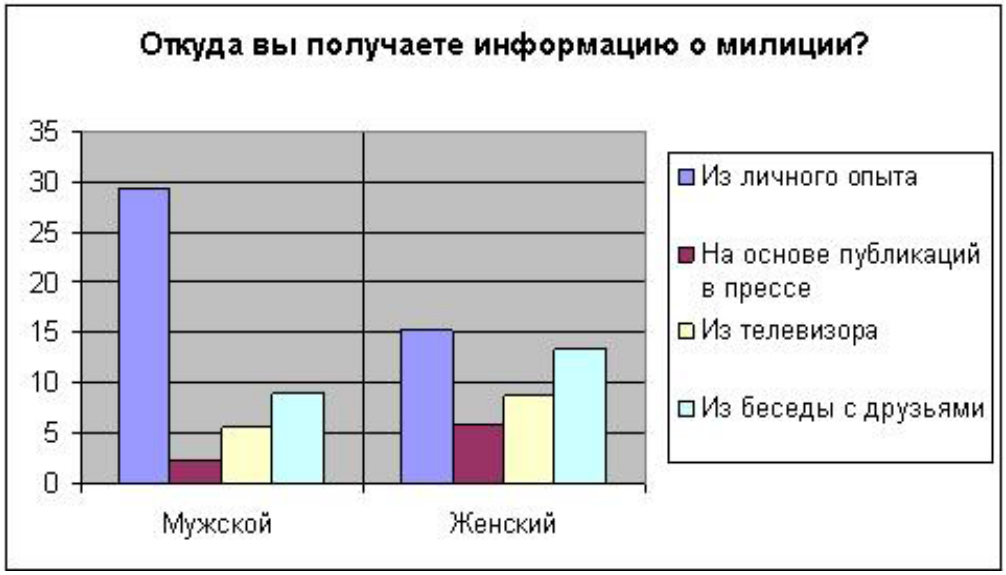


Рисунок 9. Источники получения информации о деятельности ОВД (по гендерному признаку).

Такие показатели приводят к выводу, что формирование качественного имиджа милиции через СМИ, имеет незначительную эффективность и влияет преимущественно на несовершеннолетних и домохозяек, редко сталкивающихся с правонарушениями. Однако это связано не только с тем, что СМИ имеют низкий эффект коммуникационного воздействия на население, а во многом с отсутствием продуманной стратегии подачи имиджевого материала (Рис.10).

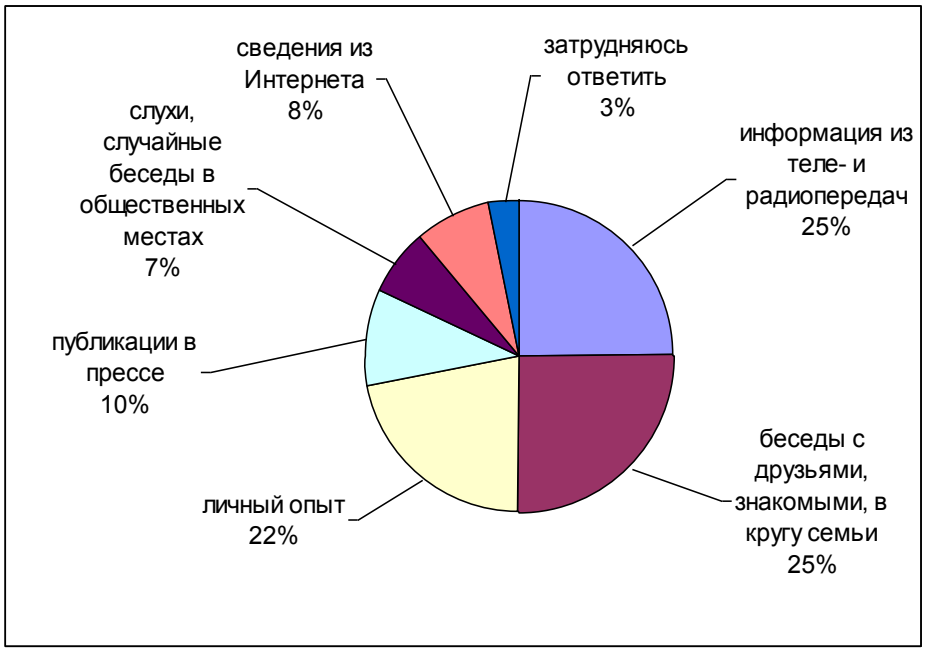


Рисунок. 10. Источники получения информации о деятельности ОВД.

Подавляющее большинство респондентов доверяют исключительно своему опыту, который свидетельствует о достоверности информации относительно качества деятельности органов внутренних дел.

И тем не менее, степень удовлетворенности граждан в отношении конкретных действий сотрудников органов внутренних дел и работы ведомства в целом более высока, если информация о них поступает через СМИ и Интернет.

Таким образом, если сравнить, как меняется уровень доверия в зависимости от того, откуда человек получает информацию о работе

милиции полиции, то обращает на себя внимание следующее обстоятельство. Немного увереннее говорят о своем доверии те граждане, которые пользуются информацией из теле- и радио-СМИ.

Аналогичное исследование, относительно рассматриваемого нами вопроса, было проведено на базе г. Пермь в 2011 г. и показало следующее[1]. Группа «опытных» респондентов, – тех, которые выносят свои оценки на основе личного опыта – критичнее остальных настроена по отношению к милиции. Среди них наибольшая доля тех, кто определенно не доверяет милиции – 19%. Эта критичность заслуживает внимания, так как люди, имеющие опыт общения с милицией, более остальных уверены в своих оценках. Среди них самая малочисленная группа затруднившихся высказаться о степени своего доверия к ОВД. Выше приведена диаграмма, наглядно отражающая объём тех или иных источников информации, освещающих деятельность органов внутренних дел для граждан.

Степень доверия общества к органам правопорядка наглядно отражена в нижеприведенной таблице (Таблица 4)[2].

Что послужило основанием для Вашей оценки?	**да**	**скорее да**	**скорее нет**	**нет**	**затрудняюсь ответить**
информация из теле- и радиопередач	17%	32%	24%	13%	14%
беседы с друзьями, знакомыми, в кругу семьи	11%	29%	33%	13%	13%
личный опыт	11%	28%	32%	19%	9%
публикации в прессе	14%	29%	28%	13%	17%
слухи, случайные беседы в общественных местах	16%	40%	18%	8%	19%
сведения из интернета	11%	36%	21%	7%	25%
затрудняюсь ответить	9%	29%	40%	23%	0%

Таблица 4. Ответы на вопрос – «Вы доверяете милиции?».

[1] Центр гражданского образования и прав человека. Пермяки о работе милиции. Аналитический отчёт на основе результатов опроса общественного мнения в городе Перми. Пермь, 2011.

[2] Там же.

Несколько увереннее (так же как и в Москве) говорят о своём доверии милиции те, кто опирается на слухи и материалы электронных СМИ. Однако такое мнение по определению переменчиво, так как зависит от редакционной политики СМИ и слухов, распространённых в той или иной местности[1]. Это указывает на необходимость тесного взаимодействия МВД и СМИ по объективному освещению их деятельности так называемым первоисточником.

И тем не менее, современные СМИ являются не менее важным каналом изучения общественного мнения. Работа с такими материалами позволяет анализировать причины изменчивости общественного мнения в конкретный временной интервал, а также прогнозировать его изменение для принятия своевременных управленческих решений.

По мнению А. В. Копылова, с которым солидарен автор, использование результатов изучения динамики общественного мнения при принятии управленческих решений подчинено формированию развитой системы коммуникаций ведомства с общественностью посредством открытого и честного информирования последней обо всех интересующих её вопросах, связанных с деятельностью органов внутренних дел, а также непрерывного диалога об актуальных проблемах правоохранительной деятельности[2].

Это позволит руководству органов внутренних дел своевременно реагировать на возникающие в сфере правопорядка проблемы, оперативно корректировать используемые формы и методы управления, выявлять и удовлетворять интересы и потребности населения в правоохранительной сфере, адекватно реагировать на запросы и обращения граждан, совершенствуя деятельность по обеспечению общественного порядка,

[1] Там же.

[2] См.: Копылов А. В. Изучение динамики общественного мнения в управленческой деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. соц. наук. - М., 2007. С. 7-12.

организации пресечения правонарушений и противодействия преступности.

На основании проведенных исследований выявлены следующие значимые для граждан позиции и требования к органам внутренних дел (Рис. 11).

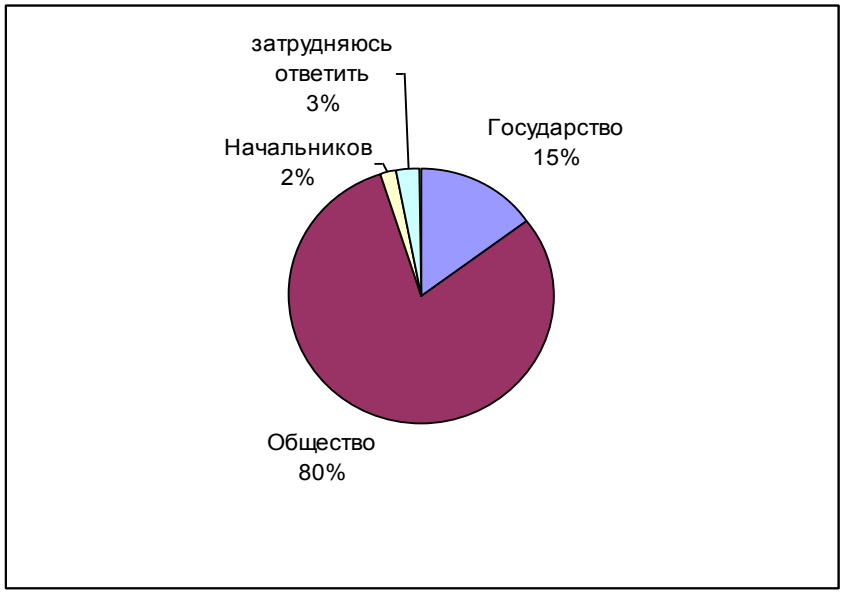


Рисунок 11. Ответы на вопрос – «Чьи интересы должны быть первостепенны для сотрудника органов внутренних дел?»[1].

Подавляющее большинство респондентов уверены, что приоритет в работе органов внутренних дел должен отдаваться интересам общества. Лишь 15% опрошенных отдают приоритет интересам государства. Это умонастроение общества вне зависимости от пола, возраста и рода занятий отражено весьма отчётливо.

Примечательно, что более 1/3 респондентов определённо высказывается за то, что общество должно формулировать часть задач милиции (иными словами, заказывать «услуги» по охране общественного

[1] Центр гражданского образования и прав человека. Пермяки о работе милиции. Аналитический отчёт на основе результатов опроса общественного мнения в городе Перми. Пермь, 2011. С. 19.

порядка)[1]. Из этого может быть выведена постановка вопроса о необходимости отразить в критериях оценки работы полиции то, что, именно по мнению российского общества, является «службой обществу». Задача достаточно сложная и на её решение влияет смутное представление граждан о функциях органов правопорядка и задачах, стоящих перед ними.

Тем не менее, при всей неопределенности в формулировании запроса, ответы респондентов дают основание утверждать, что граждане хотели бы от сотрудников милиции (полиции) в первую очередь большей добросовестности в работе, большего профессионализма, большей честности и терпимости. Кроме того, им хотелось бы, чтобы правоохранители не отмахивались от «малозначительных» дел, соблюдали законность и права человека, подавали бы пример своим поведением.

Таким образом, доверие общества к органам внутренних дел во многом зависит от соответствия их действий общественным ожиданиям.

Это объясняет тот факт, что одной из эффективных целей начавшегося реформирования является формирование в сознании сотрудников органов внутренних дел приоритета служению гражданам и обществу в целом.

К гражданам пришло чёткое понимание приоритетов деятельности полиции. Именно осознание второстепенности общественных интересов в работе органов внутренних дел лежит в основе недоверия значительной части общества, что подтверждается данными социологических опросов в различных регионах России, приведённые автором выше.

Без реального внедрения приоритета интересов общества в деятельность полиции задача формирования доверия населения не будет решена. Частью решения этой задачи должна стать сложная и кропотливая работа по формулированию требований граждан к услугам органов

[1] Доля респондентов, давших такие ответы, существенно не зависит от их пола, возраста, рода занятий.

внутренних дел.

Не менее серьёзным вопросом является слабая информированность населения о функциональных обязанностях подразделений органов внутренних дел, что порождает недоверие граждан и скептическое отношение к их деятельности.

Слабая информированность населения о функциональных обязанностях различных подразделений полиции, с одной стороны, может привести к несвоевременному оказанию помощи гражданам органами правопорядка, вплоть до отказа граждан от обращения к ним за помощью; с другой – вызвать необоснованное неудовольствие части людей вследствие отсутствия поддержки со стороны каких-либо служб, которые, в свою очередь, уполномочены заниматься иными проблемами.

Можно сделать вывод о необходимости уделять значительно больше внимания информированию населения о деятельности полиции, о задачах различных её служб, об их возможностях оказать помощь в конкретных ситуациях. Граждане должны чётко понимать, как между собой различаются полицейские службы, какие конкретно «услуги» каждая из них оказывает гражданам. Такая задача вполне укладывается в комплекс задач по формированию доверия населения к полиции, поскольку, как уже отмечалось, доверие к полицейским службам отчасти базируется на корректности представлений об их работе, соответствии реальности ожиданиям и т. п.[1] Здесь должны сыграть свою роль СМИ, что в перспективе окажет положительное влияние на сложившуюся ситуацию, а соответственно повысит престиж и уровень одобрения (положительной оценки) деятельности органов внутренних дел в целом.

Среди основных принципов взаимодействия органов внутренних дел и общества отмечаются: укрепление и развитие сотрудничества населения

[1] Центр гражданского образования и прав человека. Пермяки о работе милиции. Аналитический отчёт на основе результатов опроса общественного мнения в городе Перми. Пермь, 2011. С. 22.

с органами внутренних дел; формирование партнерской модели отношений между обществом и органами внутренних дел, необходимой для установления высокого уровня доверия; совершенствование социального общения посредством проведения мониторинга общественного мнения, отчетности перед населением.

Доверие населения к полиции чрезвычайно важный фактор в поддержании правопорядка. Когда граждане не доверяют органам внутренних дел, они остерегаются любых их сотрудников, не идут на сотрудничество. Напротив, наличие доверия позволяет улучшить профилактическую работу по предупреждению правонарушений и помогает раскрывать преступления, а соответственно, формировать положительный имидж и повышать престиж службы в органах внутренних дел[1]. Это в свою очередь может повлиять на конкурсный отбор кандидатов в органы внутренних дел, что позволит качественно улучшить личный состав любого их подразделения.

В современных условиях, характеризующихся динамичным формированием гражданско-правовых институтов, речь должна идти о существенно откорректированной информационной стратегии органов внутренних дел. В частности эта позиция в свое время высказывалась П. Д. Десятых, который определил основной целью информационной стратегии совершенствование и развитие системы информирования населения о правоохранительной деятельности и правоохранительных процессах. При этом количество, качество и доступность информационных ресурсов, имеющихся в органах внутренних дел, должны расцениваться как показатели их информационной открытости[2]. Среди основных задач им

[1] Центр гражданского образования и прав человека. Пермяки о работе милиции. Аналитический отчёт на основе результатов опроса общественного мнения в городе Перми. Пермь, 2011. С. 29.

[2] См.: Десятых П. В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. –

выделяются: разработка и совершенствование доступа населения к информации; создание программ, позволяющих иметь доступ к информационным ресурсам, в том числе содержащих правоохранительную информацию; финансирование социально значимых тематических информационных систем.

Одним из способов совершенствования организационных основ информационного обеспечения П. Д. Десятых предлагает создание в системе органов внутренних дел специального органа – экспертной комиссии с функцией контроля предоставления должностными лицами необходимой информации гражданам и общественным объединениям[1]. Однако, как показывает исторический и практический опыт, данное нововведение нецелесообразно, так как расширение аппарата экономически не выгодно. В связи с сокращением системы МВД в целом на 20%[2] возникают сомнения в целесообразности создания такого органа, так как возложенные на него функции, по мнению автора, было бы целесообразно распределить по подразделениям органов внутренних дел.

Большую роль в налаживании доверия между обществом и органами внутренних дел, что непосредственно влияет на оценку деятельности последних, играет общественный контроль, система которого включает как внешний, так и внутренний контроль. Внутренний контроль осуществляется посредством общественных внутрисистемных объединений МВД РФ, внешний – населением за качественным и законным исполнением органами внутренних дел своих непосредственных функциональных обязанностей.

М., 2009. С. 6-7.

[1] Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы): автореф. дисс. … канд. юрид. наук. - М., 2008. С. 4-7.

[2] См.: Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» от 24.12.2009 // Российская газета. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.rg.ru/.

В п. 7. ст. 9 Закона «О полиции» сказано, что «общественные советы… призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции путём: привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка; обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью …»[1]

Основным посылом данной статьи является установление качественного социально-обусловленного диалога между населением и органами внутренних дел.

Особое внимание привлекает тот факт, что согласно п. 8 ст. 9, «общественные советы формируются на основе добровольного участия в их деятельности граждан Российской Федерации, общественных объединений и организаций. Общественный совет при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел формируется в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации. Общественные советы при территориальных органах формируются в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел»[2], так как принцип добровольности является наиболее стимулирующим в решении любых проблем, независимо от сферы их возникновения. Как полагает автор, в законе следовало бы прописать и принцип независимости таких советов, так как именно этот

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета, от 08 февраля 2011 г.

[2] Там же.

принцип позволяет реализовать другой принцип – принцип объективности во взаимоотношениях различных категорий субъектов по ряду решаемых вопросов, в частности, по оценке деятельности органов внутренних дел.

В контексте данного вопроса, по мнению автора, необходимо рассмотреть ещё один из его аспектов. Так как отдельные социальные группы взаимодействуют с органами внутренних дел, что называется «в особых условиях», а именно: речь идёт о лицах, находящихся в местах принудительного содержания под стражей, то здесь также не менее важно изучать мнение данной категории лиц, так как их взаимоотношения с ОВД напрямую связаны с соблюдением прав человека и их возможными нарушениями. Это возможно посредством работы общественных наблюдательных комиссий (ОНК)[1] в рамках осуществления гражданского контроля[2]. В качестве одного из способов работы таких комиссий является не только посещение мест принудительного содержания под стражей, но и анкетирование, опросы данной категории лиц, их последующая обработка и обнародование.

Под термином «гражданский контроль» (или общественный контроль, народный контроль) принято подразумевать участие граждан в местном самоуправлении, в решении вопросов, чаще всего местного, бытового значения, т. е. самую начальную форму гражданского контроля. Между тем, гражданский контроль следует понимать в гораздо более широком смысле, а именно как явление, при котором общественность определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, контролирует и корректирует процесс её реализации,

[1] См.: Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» № 76-ФЗ от 10 июня 2008 г. // Российская газета от 11 июня 2008 г.

[2] Субъектами гражданского контроля является общественность – неправительственные объединения и отдельные люди, проявляющие гражданскую сознательность и гражданскую активность.

участвует в решении всех общественно значимых вопросов на всех уровнях и имеет реальную возможность влиять на эти решения[1].

Общество, используя свой внутренний потенциал, способно взять на себя направляющую, контролирующую и координирующую функции в механизме взаимодействия органов власти с народом и воздействовать на политические процессы так, чтобы направлять государственную политику на путь наиболее эффективного развития и предотвращать проявления деструктивных факторов в государстве. Общественные объединения и отдельные личности, осознающие необходимость гражданского контроля, предлагают и реализуют идеи, касающиеся управления и контроля над органами власти. Чем более разумные и необходимые идеи предлагаются и чем интенсивнее реализуются инициативы, тем большую поддержку эти идеи способны найти среди широких слоёв населения и тем больший авторитет приобретает представляющий их субъект гражданского контроля. Когда в обществе созревает достаточно определённое мнение по какому-либо общественно значимому вопросу, тогда общественность способна согласованно выступать как весомая политическая сила. В этом случае при возникновении разногласий между общественностью и органами власти последние в итоге вынуждены уступить и встать на позицию общества, что и наблюдается в отношении назревшего и уже проводимого реформирования всей системы органов внутренних дел[2].

Гражданский контроль имеет гибкую структуру и обладает свойствами открытой системы. Критерием значимости любого субъекта гражданского контроля является общественный авторитет, который складывается не просто из слов, а из конкретных дел, имеющих

---

[1] См.: Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. - М.: Весь Мир, 2010. С. 63-67.

[2] См.: Гончаров А. А. Гражданский контроль как механизм самоорганизации общественной системы // Управление общественными и экономическими системами. 2007. № 1.

общественную значимость[1]. Среди принципов гражданского контроля выделяются: независимость, справедливость, полнота, доступность, объективность, доказательность, открытость, публичность, гражданская активность, динамичность[2].

Данный институт уже доказал свою состоятельность, а механизм «переговорного процесса», проводимый ОНК и подразделениями органов внутренних дел, дал положительные результаты не только в защите прав лиц, находящихся в местах принудительного содержания, но и помог разобраться в том числе и в объективных проблемах, препятствующих эффективной деятельности органов внутренних дел. Как показывают отчёты и мнения членов ОНК, отношение к органам внутренних дел стало меняться в лучшую сторону ввиду обоюдного обсуждения проблем, на основе постоянного диалога и принятия совместных решений по их устранению. Такая практика, как представляется, должна проводиться во всех подразделения органов внутренних дел, естественно, с учётом некой специфики их деятельности. Использование такого рода данных возможно путем их анализа и детального изучения, так как именно эти действия направлены на выявление основных проблем и путей их последующего устранения.

Также, чтобы результаты изучения общественного мнения действительно имели «смысл», необходимо разработать отдельную систему учёта одного из наиболее важных направлений (по мнению общественности), такого как повышение профессионального уровня сотрудников органов внутренних дел. Здесь общественное мнение должно учитываться при:

---

[1] Гончаров А. А. Проблемы гражданского контроля в условиях глобализации // Российское право в Интернете. 2008. № 1.

[2] Приводимые принципы гражданского контроля история человеческого сообщества выработала в основном в XVIII–XX вв., причем в большинстве случаев они оформились, прежде всего, в международных движениях, конвенциях Международной организации труда (МОТ), Лиги Наций, а позже ООН.

– практической составляющей в системе профессиональной подготовки и совершенствовании системы оценивания деятельности сотрудников (включая изменение системы приоритетов оценивания);

– разработке универсальных по стилю и формам коммуникаций с гражданами, таких как доброжелательность в общении, способность быстро получить нужную информацию, способность повысить качество личных контактов определённых категорий сотрудников органов внутренних дел с гражданами.

Другим не менее важным направление более эффективного использования результатов общественного мнения является развитие и привитие принципа информационной открытости органов внутренних дел обществу, предполагающего, например, своевременное и чёткое информирование граждан в области лицензирования, совершенствование работы ведомственных интернет-сайтов, ориентированных на потребности населения страны, разработка нормативных правовых документов, конкретно определяющих статус различных общественных организаций правоохранительной направленности, разработка механизма включения гражданских инициатив в сферу органов внутренних дел, избегая бюрократической волокиты.

Усовершенствовать систему использования результатов общественного мнения смогут и должны разработки инновационных моделей многоступенчатого мониторинга материалов СМИ. Такие материалы должны в обязательном порядке отражать разнообразные мнения граждан, представителей разных групп, слоев, общностей, объединений, различных возрастных категорий, социальных статусов, различных ценностных ориентаций, что должно осуществляться путём совместных действий общественности и органов внутренних дел и последующего совместного анализа.

Социологические исследования нужно проводить на разных этапах,

особенно во время реформирования и постреформенный период, что позволит прогнозировать и разрабатывать перспективные направления деятельности органов внутренних дел, ориентированные в первую очередь на служение обществу, а соответственно и повышение оценки их деятельности в глазах населения страны[1].

Технология учёта результатов общественного мнения в оценке деятельности органов внутренних должна основываться на комплексе последовательных действий по созданию положительных установок граждан (например, путем имиджевых программ) в рамках содействия последних в обеспечении общественной безопасности, защите их прав и свобод, формированию партнёрства между обществом и правоохранительными органами в целом.

По мнению автора, в целях эффективного использования результатов общественного мнения в оценке эффективности деятельности органов внутренних дел необходимо не только разработать конкретный механизм сбора и обработки результатов опросов независимыми общественными организациями совместно с органами внутренних дел[2], но и осуществлять такую деятельность на постоянной и новой технологической основе. Это во многом позволит исключить возможность искажения информации другими, менее «опытными» и зачастую недостоверными источниками информации. Такая задача должна быть возложена на конкретные подразделения органов внутренних дел, что должно прописываться в ведомственной документации, и за неисполнение которой должна наступать ответственность. В основу этих выводов положены результаты

[1] Прогнозирование представляет многоэтапный процесс раскрытия неопределённостей, связанных с внешней средой и состоянием исследуемой системы и имеет вероятностный характер. Планирование в большей степени относится к процессу управления внутренней средой системы и имеет директивный характер.

[2] Смысл заключается именно в совместной разработке такой методики, так как общественные организации в большей мере понимают потребности общества, а органы внутренних дел свои возможности по их реализации.

вторичного анализа массива данных опроса населения в 83 регионах ВЦИОМом в 2011 г. (40 тысяч респондентов) (Приложение № 4).

Однако, если говорить о постановке приоритетов в деятельности МВД в целом и органов внутренних дел в частности, очевидно, что данная проблема касается не только МВД, но и государственной власти в целом, а также воли и устремлений народа. Тем не менее, без смены приоритетов интересов общества и государства, выдвижения на первый план интересов народа, восприятия общества в качестве основного заказчика органам внутренних дел будет трудно рассчитывать на достаточно серьёзную поддержку населения. Таким образом, восприятие общественного запроса должно находить отражение в системе оценивания, ведомственных инструкциях и, главное, в практической деятельности органов правопорядка[1].

[1] Центр гражданского образования и прав человека. Пермяки о работе милиции. Аналитический отчёт на основе результатов опроса общественного мнения в городе Перми. Пермь, 2011. С. 28.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение проведенного исследования, можно сделать следующие выводы. Результативность правоохранительной деятельности находится в зависимости от «положительных» взаимоотношений между полицией и населением, отсутствие которых снижает результативность работы, порождая тем самым недоверие людей и ряд иных проблем.

Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел действительно будет носить весомый характер при соблюдении ряда принципов, среди которых наиболее значимыми являются:

объективность, т. е. независимость показателей от субъективных убеждений, пристрастий конкретных субъектов оценки (так как состояние общественного порядка и преступности зависит от действия целого ряда объективных факторов социально-экономического и политического характера);

общезначимость, т. е. важность для многих субъектов социума;

относительная устойчивость;

правильная интерпретация, понимание содержания и значения каждого показателя (при выработке критериев оценки деятельности органов внутренних дел следует учитывать особенности работы различных служб и подразделений, так как показатели, используемые для оценки деятельности разных служб, могут быть также различны).

Процесс изучения социальной эффективности деятельности органов внутренних дел нуждается в глубоком социологическом исследовании, что в условиях развития и преобразования современной системы органов правопорядка обуславливает значимость и актуальность проводимой автором аналитической работы.

Описанные и проанализированные исторически сложившиеся подходы к системе оценки деятельности органов внутренних дел, учёту

выбора приоритетных критериев исходят из неправильно понимаемого ведомственного характера системы, рассматривающего критерии и показатели, характеризующие деятельность органов внутренних дел, с внутриведомственных позиций, а результаты опросов общественного мнения – в качестве дополнительного показателя к целому.

Ведомственный характер оценки должен найти свое отражение не только в узком круге интересов ведомства, а в объективных правоохранительных потребностях общества, претворение в жизнь и реализация которых возложена на органы внутренних дел. Именно оценка граждан должна определять (устанавливать) те социальные подходы, которые в большей мере соответствуют их интересам и требованиям и совпадают с теми критериями, по которым преимущественно должна оцениваться деятельность органов внутренних дел в новых условиях реформирования.

Проведенный анализ основных подходов, используемых в оценке эффективности деятельности правоохранительных органов за рубежом, показал, насколько различны мнения и понимание того, как и кем должна оцениваться деятельность органов правопорядка в той или иной стране. Объединённые одним из основных принципов – принципом объективности, представленные системы оценок, носят достаточно специфичный характер, обусловленный национальными, экономическими, политико-географическими особенностями и менталитетом населения стран. Проблема социальной эффективности деятельности правоохранительных органов, аппаратов их управления многомерна и многогранна для всех без исключения стран, что и показал проведённый автором анализ рассматриваемого вопроса. На сегодняшний день практически все сходятся во мнении, что нынешняя система оценки эффективности на всех уровнях несовершенна, в связи с чем, необходимы кардинальные перемены. Автор согласен с рядом принципиальных

позиции в отношении оценки деятельности органов правопорядка.

Во-первых, информация по каждому сотруднику должна вводиться в базу данных «Оценка деятельности».

Во-вторых, необходимо учитывать мнение непосредственного начальника сотрудника, который оценивает эффективность деятельности подчиненного, исходя из целого ряда объективных показателей. Безусловно, неправительственные организации, не имеющие отношения к полиции, могут принимать участие в проверке достоверности критериев, используемых для оценки эффективности деятельности полицейских. Оценивать деятельность того или иного сотрудника необходимо с учётом мнения о нём коллектива. Граждане, при их вовлечении в деятельность полиции (в мероприятия по охране общественного порядка, в проведение массовых мероприятий и т. п.), должны нести солидарную ответственность, т. е. перенять часть ответственности на себя. Подобная практика применяется в странах запада и позволяет более объективно оценивать деятельность подразделений полиции с учётом так называемой внутренней информативности населения.

И, в-третьих, на основе опыта зарубежных стран, автор полагает, что полицейская статистика должна быть исключительно источником информации, а не критерием оценки эффективности работы полиции.

На наш взгляд, наиболее перспективным для России, с учётом последующей адаптации к особенностям нашего государства, является опыт США и Европы, так как оценка деятельности полиции этих стран состоит из нескольких неразрывно взаимосвязанных критериев, которые учитывают не только особенности работы подразделений полиции, управления и контроля, но и общественное мнение, которое с учётом созданных и успешно применяемых систем, основано на непосредственном участии граждан в отдельных аспектах деятельности полиции, что и обеспечивает объективность результатов и качество

правоохранительной деятельности в целом.

При проведении социологического анализа в рамках данного исследования, были рассмотрены отношения общества и государства в сфере оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. В результате анализа которых, можно сделать следующие выводы.

Общество оценивает органы внутренних дел по более общим критериям (доверяю или не доверяю, защищён или не защищён, помогли или не помогли), его не интересуют количественно-цифровые показатели работы органов внутренних дел и результаты работы непосредственно сотрудников органов внутренних дел. Общество интересует эффективность принятых мер.

Государственному аппарату с централизованным методом управления невозможно контролировать работу подчинённых органов по средствам общего суждения (доверяю или не доверяю), его в большей мере интересует результативные действия подчиненных органов и подразделений с целью оценить вклад каждого сотрудника органов внутренних дел в общее дело по противодействию преступности. Лишь посредством применения количественно-цифровых показателей оценки возможно принятие управленчески-обоснованных решений о деятельности каждого подразделения органов внутренних дел. Следовательно, субъектами оценки эффективности деятельности органов внутренних дел являются общество и государственный аппарат. Объектом оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, с точки зрения общества, являются представители государственных органов, рассматриваемые через призму деятельности сотрудников органов внутренних дел низовых подразделений, работающих в непосредственном контакте с обществом. С точки зрения аппарата государственного управления, объектом являются руководители органов внутренних дел, занимающиеся организацией деятельности низовых подразделений и

осуществляющие контроль за деятельностью подчиненных сотрудников. Целью оценки эффективности деятельности органов внутренних дел для общества являются уверенность в защищённости, своевременном реагировании на проблемы общества, качественном и справедливом разбирательстве в конфликтных ситуациях и т. д. Для государственного аппарата целью является борьба с преступностью и обеспечение общественной безопасности. Универсальных критериев и показателей, которые удовлетворяли бы двух субъектов оценки, до настоящего времени не найдено. По нашему представлению, в данной ситуации видится возможным разделения критериев и показателей оценки в зависимости от субъекта оценки, а следовательно, и разделения подразделений органов внутренних дел по целевому признаку.

По мнению автора, для введения в общую систему оценки эффективности деятельности органов внутренних дел критериев, по которым её оценивает общество, необходимо разработать программу, в которой основной целью будет разграничение субъектов оценки эффективности деятельности органов внутренних дел – общества и аппарата управления органами внутренних дел. Для этого необходим комплексный подход по перестроению структуры и распределению функций органов внутренних дел.

В ходе диссертационного исследования теоретически обоснована и эмпирически подтверждена гипотеза о том, что основными тенденциями социальной эффективности деятельности органов внутренних дел являются: ориентация системы управления МВД России на устойчивое взаимодействие с населением и оценка её с учетом общественно-значимых критериев, влияющих на процесс выработки и принятия управленческих решений.

Оптимальные критерии и показатели оценки эффективности деятельности органов внутренних дел не будут найдены и существовать

независимо от деятельности органов государственной власти в целом, а также независимо от мнения и потребностей общества. Поиски «универсальных» критериев и показателей оценки эффективности деятельности органов внутренних дел, удовлетворяющие как минимум двух субъектов оценки, до настоящего времени результатов не принесли. Следовательно, предложения по корректировке критериев и показателей оценки эффективности деятельности органов внутренних дел в ключе трансформации структуры и функций органов внутренних дел, на наш взгляд, наиболее приемлемы и позволят приблизить существующую систему оценки деятельности органов внутренних дел к цели реформирования МВД России – ориентированности на учёт общественного мнения и оценку со стороны основного потребителя правоохранительных услуг – общества.

Совершенствованием системы использования результатов общественного мнения, должны стать разработки инновационных моделей, многоступенчатого мониторинга материалов средств массовой информации. Такие материалы должны в обязательном порядке демонстрировать палитру мнений граждан: представителей различных слоев населения; групп и объединений; возрастных категорий и социальных статусов; различных ценностных ориентаций. Этот мониторинг должен осуществляться путём совместных действий общественности и органов внутренних дел и последующего совместного анализа.

Технология учёта результатов общественного мнения в оценке деятельности органов внутренних дел должна основываться на комплексе последовательных действий по созданию положительных установок граждан (например, путём имиджевых программ) в рамках содействия последних в обеспечении общественной безопасности, защите их прав и свобод, формированию партнёрства между обществом и

правоохранительными органами в целом.

В целях эффективного использования результатов общественного мнения в оценке эффективности деятельности органов внутренних дел необходимо не только разработать конкретный механизм сбора и обработки результатов опросов независимыми общественными организациями совместно с органами внутренних дел, но и осуществлять такую деятельность на постоянной основе. Это позволит исключить возможность искажения информации другими, менее «опытными» и зачастую заинтересованными источниками информации. Такая задача должна быть возложена на конкретные организации, что должно прописываться в ведомственной документации. За ненадлежащее исполнение данной задачи должна наступать ответственность.

Однако если говорить о постановке приоритетов в деятельности МВД России в целом и органов внутренних дел в частности, очевидно, что данная проблема касается не только ведомства, но и государственной власти в целом, а также воли и устремлений народа. Тем не менее, без смены приоритетов интересов общества и государства, без выдвижения на первый план интересов общества и восприятия его в качестве основного заказчика, органам внутренних дел будет трудно рассчитывать на достаточно серьезную поддержку населения. Таким образом, восприятие общественного запроса должно находить отражение в системе оценивания, ведомственных инструкциях и, главное, в практической деятельности органов правопорядка.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года).
2. Федеральный закон от 17.07.2010 г. № 210 (ред. от 21.07.2014) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (СЗ РФ. 2010 № 33 (ч. I). Ст. 3431).
3. Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ (ред. от 21 июля 2014 г. № 256-ФЗ) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» с последними изменениями от 22.08.2004 г. (СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872; 2004. № 35. Ст. 3607).
4. Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 (ред. от 28.12.2012) "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации".
5. Указ Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» (СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046).
6. Указ Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 (ред. от 14.10.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
7. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" (с изменениями и дополнениями).
8. Концепция Административной реформы в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. №1789-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 09.02.2008 №157-

р, постановления Правительства РФ от 28.03.2008 № 221).

9. Приказ МВД России от 05.10.2005 г. № 815 «Об организации и проведении инспектирования и контрольных проверок деятельности органов внутренних дел».
10. Приказ МВД России от 30.12.2007 г. № 1246 «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации».
11. Приказ от 29 июня 2011 года № 735 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».
12. Приказ МВД РФ от 31.12.2013 г. №1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Нормативные правовые акты, утратившие законную силу

13. Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (утратил силу).
14. Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 (ред. от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу).
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (утратило силу).
16. Приказ МВД России от 05.08.2005 г. № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации,

отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте» (утратил силу).

17. Приказ МВД России от 19.01.2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования» (утратил силу).
18. Приказ МВД России от 26.12.2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (утратил силу).

Монографии, статьи

19. Аверин Ю. П. Теоретическое построение количественного социологического исследования. – М.: КДУ, 2009.
20. Аврутин Ю. Е. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). **–** СПб., 1998. – 450с.
21. Алексеев С.С. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 3-75.
22. Андреев Б.В., Казарина А.Х., Капинус О.С. Оценка эффективности работы органов прокуратуры со стороны личности, общества, государства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 1 (33) - М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2013. С. 17-27.
23. Анисимков В. М., Буничев Ю. А. Полиция XXI века: концепция и механизм реализации (по материалам 1-го полицейского Конгресса по вопросам управления качеством работы полиции). **–** М., 1998. С. 24 – 36.
24. Анисимковь В. М. Оценка эффективности деятельности ИТК. **–** М., Академия МВД СССР.1988. – 34 с.

25. Арефьев С. Н., Наташев А. Е. Оценка эффективности деятельности ИТУ. – М., 1978. – 165 с.
26. Атаманчук Г. В. Управление – социальная ценность и эффективность. – М., 1995. – 246 с.
27. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления (Курс лекций 4-е издание). - М., 2006.
28. Аудит предприятия. Методология аудиторской проверки хозяйственно-финансовой деятельности предприятия. / В. В. Нитецкий, Н. Н. Кудрявцев. - М.: Дело, 1996.
29. Бабосов Е. М. Прикладная социология: Учебник. – Минск.: ТетраСистемс, 2000. – 496 с.
30. Байков Н., Русинов Ф. Организация и эффективность управления производством. – М., 1973. – 251 с.
31. Батраков Н. Еще о статистике раскрытия преступлений //Административный вестник. 1926. № 3.
32. Башмаков В.И., Тихонова Е.В. Управление социальным развитием персонала : учебник для студ. учрежд. высш. проф. образования.— М.: Издательский центр «Академия», 2012. 240 с.
33. Берекашвили Л. Ш. Проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. – М.: Академия МВД СССР. 1981. – 136 с.
34. Богиня Д., Усманский А. Об оценке результатов деятельности аппаратов управления производством // Экономика советской Украины. 1971. № 4. С. 34 – 56
35. Борисов В. Товарищ милиционер! // «Милиция». 2003. № 9.
36. Бормотова Т.М. Доверие между органами внутренних дел и населением - как фактор успеха нового института современной государственной правоохранительной системы / Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: состояние и перспективы. Сборник статей по материалам

научно-практической конференции в ФГКУ «ВНИИ МВД России 08.12.2011г. – М., ВНИИ МВД России, 2011.

37. Бормотова Т.М. Проблемы открытости и публичности в работе полиции при реализации механизмов противодействия преступности мигрантов / Проблемы реализации принципов открытости и публичности в деятельности полиции: сборник материалов межвузовского семинара 22 ноября 2013 г. - М., Академия управления МВД России, 2013.
38. Брифинг: система оценки деятельности органов внутренних дел. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.mvdinform.ru.
39. Брушлинский Н. Н. Проблемы повышения эффективности функционирования правоохранительных органов. – М.: Академия МВД СССР, 1978. – 167 с.
40. Бухарт Г. Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления. Пер. с англ. Под ред С. Батчикова и С. Глазьева. – М., 1998. С. 72 – 91.
41. Валиулова А., Приходько В. «Эффективность инструментов управления организацией» // Проблемы Теории и практики управления, 2007.
42. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. – М.: Логос, 2000. – 200 с.
43. Вицин С. Е. Определение и обоснование целей в социальном управлении. – М., 1977. – 134 с.
44. Вицин С. Е. Социальные системы органов внутренних дел как системы управления. – М., 1978. – 124 с.
45. Вицин С. Е. Системный анализ и изучение структуры и функций органов внутренних дел. – М., 1971. – 138 с.

46. Волынский В. А. Криминалистическая техника. Наука-техника-общество-человек. М.: Закон и право, 2000.
47. Воронов А. М., Кожуханов Н. М. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспеченью общественной безопасности // Российский следователь. 2005. № 7, 8.
48. Герасимов А. П. Основы управления в органах внутренних дел. – М., 1985. – 134 с.
49. Германн Г. Корпус добровольных помощников полиции в Гессене // ФРГ, 2008, № 6, С. 16-19.
50. Головин Ю. Преступление без наказания // Литературная газета. № 31 (5934). 30 июля - 5 августа 2003 г.
51. Голубев А. В. Некоторые вопросы социального стимулирования деятельности сотрудников органов внутренних дел. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://jurnal.amvd.ru/indviewst. php?stt=233&SID=.
52. Гончаров А. А. Гражданский контроль над органами власти. – М.: Весь Мир, 2010. – 224 с.
53. Горшков В. П. Совершенствование системы учёта и регистрации преступлений и оценки деятельности органов внутренних дел // Совершенствование управления органами внутренних дел – М.: Академия Управления МВД России, 1999. С. 56 – 62.
54. Государственное и муниципальное управление. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.i-u.ru/biblio/dict.aspx#find
55. Граждан В. Д. Деятельность и управление (Социологический анализ).– М., 1989. – 264 с.
56. Девятко И. Ф. Методы социологического исследования – Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 1998.
57. Дзюба В. Т. Уголовно-правовая защита личности и деятельности

работников милиции и народных дружинников. – Киев: КВШ МВД СССР, 1989.

58. Дмитриев А. В. Конфликтология: Учебник. – М.: Гардарики, 2000., – 284 с.
59. Дмитрий Медведев: оценка работы полиции должна опираться на мнение граждан. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://com-cor.ru/en/rabota-policji-dolzhna-opiratsa-na-mnenie-grazhdan.
60. Добреньков В. И., Кравченко А. И. Социология: Учебник. – М.: ИНФРА-М., 2008.
61. Дудченко В. С. Инновационные технологии: Учебное пособие. – М., 1996. – 186 с.
62. Егорышева Н.В. О практике социального аудита органов полиции // Вестник ВЭГУ. 2012. №5 (61). С. 34-39.
63. Егорышев С. В. Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в условиях перехода к рыночным отношениям. –Уфа, 1997. – 176 с.
64. Егорышев С. В. Социальные условия взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и общественностью в контексте проблем стратегического управления // Стратегическое управление в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики. Сборник статей (по материалам международной научно-практической конференции в Академии управления МВД России 31 октября 2008 г.). - М.: Изд-во Акад. управления МВД России, 2009. - С. 103-108.
65. Егорышев С.В., Егорышева Н.В. Возможности социологического анализа эффективности социального взаимодействия правоохранительных органов с гражданским обществом и населением на уровне региона // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке: материалы V Международной научно-практической

конференции, г. Уфа, 25-26 апреля 2013 года: в VI ч. Ч. II. - Уфа: УЮИ МВД РФ, 2013. - С. 16-20.

66. Елсинга Г. Комплектование личного состава сотрудниками из числа меньшинств в Нидерландах // Проблемы прав человека и этнических меньшинств. / Под ред. О. Д. Нациевского. Челябинск, 2006.
67. Журавлев П. В., Кулапов М. Н., Сухарев С. А. Мировой опыт в управлении персоналом. Обзор зарубежных источников. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.i-u.ru/biblio/archive/juravlev_kulapov.
68. Залепукин А. А. К вопросу об эффективности российского законодательства // Правоведение. 1996. № 2. С. 15-21.
69. Здравомыслов А. Г. Социология конфликта: Россия на путях преодоления кризиса: Учебное пособие. – М.: Аспект-Пресс, 1994. – 317 с.
70. Зубков Н. А. Критерии и методы оценки эффективности управления социальными процессами. – М., 1975. – 178 с.
71. Иванов Н. Н. Теоретические основания и практические возможности количественной оценки управленческой деятельности органов внутренних дел // Труды Академии Управления. – М., 1998. С. 45 – 52.
72. Иванов Н. Н. Оценка эффективности управленческой деятельности органов внутренних дел. Лекция. – М., Академия МВД РФ, 1996. – 32 с.
73. Интерфакс: «МВД поменяло критерии оценки работы милиции». [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.interfax.ru.
74. Ипакян А.П. К вопросу о содержании оценки деятельности органов внутренних дел // Проблемы дальнейшего совершенствования управления в системе органов внутренних дел в условиях развитого социализма. М.: Академия МВД СССР, 1975. - 134 с.
75. Ипакян А.П. Оценка эффективности деятельности органов

внутренних дел в механизме их реформирования // Труды Академии управления МВД России, 2007. № 4. С. 47-52.

76. Исхаков В., Панов А. Стратегический анализ в государственном и муниципальном управлении, Чиновник. 2003. №2 (24). [Электронный ресурс]- Режим доступа: http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=371.

77. Казарина А.Х. Оценка населением эффективности деятельности правоохранительных органов как фактор правовой политики // X Всероссийские декабрьские юридические чтения в Костроме (15-16 декабря 2012 года): в 3 т. Т. I / Сост.: Груздев В.В. - Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2013. - С. 32-40.

78. Капитонов Э. А. Социология XX века. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1996. С. 395.

79. Кармадонов О. А. Учебная программа «Методология и методика социологического исследования». [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.policy.hu.

80. Касьян В. Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел (вопросы методологии): автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2007.

81. Кириченко В. В., Потемкин В. С. О критериях оценки деятельности органов внутренних дел. Л.: Мысль. 1981. – 121 с.

82. Кислухин В. А., Макаров А. Н. Вопросы безопасности и юридической ответственности в деятельности полиции Нидерландов. Изд-во: Нижегородская Академия МВД России. Н. Новгород, 2007.

83. Кислухин В. А. История борьбы с коррупцией в Нидерландах и роль полиции в этой деятельности // История государства и права. 2010. №2. С. 41.

84. Клищ Н.Н., Якобсон Л.И., Клименко А.В., Январев В.А. и др. Отчёт о выполнении научно-исследовательской работы «Разработка системы

показателей оценки результативности профессиональной служебной деятельности служащих правоохранительной службы, ее апробация и внедрение в государственных органах». – М., 2009. С. 24-27.

85. Клушин О.З. Практика оценки эффективности деятельности правоохранительных структур зарубежных стран и возможности ее адаптации в Российской Федерации // Труды Академии управления МВД России. - М., 2007. № 4. С. 115-118.
86. Ковалев А. Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки. 2004. №2. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=816.
87. Кравченко А. И. Прикладная социология и менеджмент: Учебное пособие. – М.: МГУ, 1995. – 268 с.
88. Краснов М. А. Институт права и публичной политики. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.ilpp.ru/1765714075
89. Краснов М. А. История попыток административной реформы (1991–2001 гг.), Институт права и публичной политики. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.ilpp.ru/1765714073
90. Кумар Т. и Верма А. «Оценка поддержания правопорядка функции полиции в Индии». Док-т представлен на ежегодном заседании Американского общества криминологии, Атланта, Джорджия, 2007. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.allacademic.com/meta/p201163_index.html.
91. Курбатов В. И., Фурдей С. Г. Социальные технологии // Социология. – Ростов-на-Дону, 1998. С. 76-89.
92. Курбатов В. И., Курбатова О. В. Социальное проектирование: Учебное пособие. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 416 с.
93. Курбатов В. И. Социальный менеджмент в социальных технологиях // Социальная работа. – Ростов-на-Дону, 1999. С. 59-68.
94. Лапин Н. И. Проблемы социологического анализа организационных

систем // Вопросы философии. 1974. № 7.

95. Лапин Н. И. Управление трудовыми коллективами и социальные функции руководителя // Вопросы философии. 1977. № 5.
96. Лапин Н. И. Социальная организация промышленного предприятия: соотношение планируемых и спонтанных процессов. – М., 2005. – 909 с.
97. Лефевр В. Конфликтующие структуры. – М., 1967. – 278 с.
98. Лютенс Ф. Организационное поведение. – М., 1999. – 253 с.
99. Ляндрес. О вычислении процента раскрываемости // Административный вестник. 1929. №1.
100. Мазаев Ю. Н. Особенности формирования общественного мнения о деятельности органов внутренних дел // Преступность и общество: сборник научных трудов ВНИИ МВД РФ. – М., 2002.
101. Майдыков А. Ф. Критерии разные – оценка одна. Круглый стол. «Милиция XXI века» // Милиция. № 8. 1998 .
102. Малков В. Д. Понятие социального управления. Управление органами внутренних дел. – М., 1987. – 165 с.
103. Марков М. Технология и эффективность социального управления. – М., 1982. – 246 с.
104. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. «Основы менеджмента»/ Пер. с англ. – М., «ДЕЛО», 1998.
105. Миндагулов А.Х. Концепция учебника "Теория управления правоохранительной деятельностью органов внутренних дел" // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. Труды Академии управления. М.: Изд-во Акад. управления МВД России, 1999. - С. 71-75.
106. Миндагулов А.Х. О доктрине правоохранительной деятельности в сфере борьбы с преступностью // Совершенствование деятельности

правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции (2-3 ноября 2012 г.). - Тюмень: ООО "Вектор Бук", Тюм. обл. Дума, ГАОУ ВПО ТО "ТГАМЭУП", 2012, Вып. 9. - С. 48-50.

107. Мнение людей о работе милиции – критерий оценки, эмоции или профанация? 17.04.2011. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://job-sbu.org/mnenie-lyudey-o-rabote-militsii-kriteriy-otsenki-emotsii-ili-profanatsiya.html.
108. Моруа А. Голландия / Перевод с французского Е. Богатыренко. – М, 2007.
109. Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 14-26.
110. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.lawmix.ru/comm/634/.
111. Овчинников О. А., Овчинникова Л. И. Осуществление охраны общественного порядка негосударственными субъектами правоохранительной направленности. – М.: ВНИИ МВД РФ, 2008.
112. Огарок В. И. Анализ и оценка эффективности деятельности производственных объединений (вопросы методологии). – М., 1979. – 165 с.
113. Омаров А. М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. – М., 1980. – 231 с.
114. Оносов Ю.В. Конкретно-социологический метод как способ оценки социальной эффективности правового регулирования (на примере математических приемов оценки) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. № 2 (13). Нижний

Новгород: Изд-во Нижегор. акад. МВД России, 2010. С. 318-322.

115. Основы научной организации управления и труда в органах внутренних дел / Под ред. Г. Г. Зуйкова. – М., 1973. –167 с.
116. Основы социального аудита: Учебное пособие / Под ред. Г. Т. Галиева. – Уфа: РИО БИСТ, 2007. С. 43-44.
117. Особенности освещения в средствах массовой информации деятельности милиции общественной безопасности // Особенности освещения в средствах массовой информации деятельности различных подразделений органов внутренних дел субъектов Российской Федерации, УВДТ: Пособие. М.: ВНИИ МВД России, 2001.
118. Оссе. А. Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека. Пер. на русс. яз. Н. Ишевской, М. Кузнецовой, О. Шарп. Изд-во: AmnestyInternationalNederland. 2006. С. 197-199.
119. Оценка персонала: определение, сущность, функции и значение. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://seminarprof.ru/page/255/.
120. Панова Е.А. Оценка эффективности программ раннего предупреждения преступлений: на материалах США // Международное публичное и частное право. № 2 (77) - М.: Юрист, 2014. - С. 41-46.
121. Панфилова Е. Материалы круглого стола «Административная система России и административная реформа» // Отечественные записки. 2004. №2. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=814.
122. Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности // Отечественные записки. 2004. №2. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.strana-oz.ru/?numid= 17&article=818
123. Парсонс Т. Современное состояние и перспективы систематической

теории в социологии / Современная западная теоретическая социология. Т. Парсонс. – М.: ИНИОН РАН, 1994. с. 15-52.

124. Парсонс Т. Система координат действия и общая теория систем действия: культура, личность и место социальных систем / Современная западная теоретическая социология. Т. Парсонс. – М.: ИНИОН РАН, 1994. с. 53-78.
125. Парсонс Т. Некоторые проблемы общей теории в социологии / Современная западная теоретическая социология. Т. Парсонс. – М.: ИНИОН РАН, 1994. с. 79-103.
126. Пахомов Ю. В. Система управления по результатам // Общественные науки и современность. 2007. № 4. С. 133-142.
127. Перевозчиков О. В. Система оценки эффективности управленческой деятельности. Лекция. – М.: Академия управления МВД России, 1998. – 34 с.
128. Перегудов Ф. И., Тарасенко Ф. П. Введение в системный анализ. – М.: Высшая школа, 1989.
129. Петров С. В. О понятии критерия эффективности // Вестник штабной работы. №186. 1975.
130. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр 1-СПб., 1830. Т. 6, № 3708.
131. Понятие общественная безопасность. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://ru. wikipedia.org/.
132. Понятие эффективности управления; подходы к её оценке (применительно к органам внутренних дел). [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://podolskstud.ru/work/33764/Ponyatie-effektivnosti-upravleniya-podxody.
133. Попов В.В. Вопросы оценки эффективности деятельности полиции // Вестник Волгоградской академии МВД России. № 3 (26) - Волгоград: Изд-во Волгогр. акад. МВД России, 2013. - С. 160-165.

134. Попов Г.Х. Эффективное управление. - 2-е изд., перераб. и доп.// под ред. Туманова Г.А.- М.: Экономика, 1985. - 336 с.
135. Попова Е. П. Проблема критериев организационного развития // Социологические исследования. 2004. № 9.
136. Пресс-релиз к брифингу МВД РФ: «Ведомственная система оценки деятельности органов внутренних дел, как одна из мер, направленная на укрепление доверия граждан». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: //http://www.mvd.ru/index.php?docid=3747.
137. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти: подходы к проведению административной реформы в Российской Федерации. – М.: Издательство «Алекс», 2005. – 180 с.
138. Пригожин А. И. Социология организации. М., 1980. – 376 с.
139. Пригожин А. И. Современная социология организаций: Учебник. – М.: Наука, 1995. – 296 с.
140. Проблемы повышения эффективности функционирования правоохранительных органов. – М.: Академия МВД СССР, 1978. – 168 с.
141. Программа Европейского Союза europeaideuropeaid «Административная реформа в Российской Федерации «Оценка эффективности деятельности государственных служащих». Материал к обсуждению. [Электронный ресурс] – Режим доступа: gov.cap.ru/home/25/admref_2_2.doc.
142. Рабочая книга социолога / Под общ. ред. и с предисл. Г. В. Осипова. 4-е изд., стереотипное. – М.: КомКнига, 2006.
143. Работа полиции. Общественная безопасность и осуществление полицейских функций / Пособие по оценке систем уголовного правосудия. ООН, Нью-Йорк, 2010.
144. Рашид Нургалиев рассказал корреспонденту «РГ» о грядущих переменах в МВД // «Российская газета» – Федеральный выпуск,

№5379 (3), 13 янв. 2011 г.

145. Р. Г. Нургалиев ввёл новые критерии оценки работы. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.interfax.ru/news; http://www.dni.ru/news.
146. Сагатовский В. Н. Основы систематизации всеобщих категорий. – Томск. 1973.
147. Сетров М. И. Принципы организации социальных систем. Теория и практика. – Киев, 1998. 257 с.
148. Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления: Учебник. – М.: Высшая школа, 1990. – 246 с.
149. Современные социальные технологии: сущность, многообразие форм и внедрение: Учебное пособие. Ч 1. – Белгород, 1991. – 136 с.
150. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск, 1993.
151. Сорокотягин И.Н. Использование специальных познаний – важнейшая задача эффективности следственных действий // Проблемы эффективности раскрытия и расследования преступлений. Свердловск, 1978. С. 5–50.
152. Социальный аудит: учебник / под редакцией д.э.н., проф. А.А. Шулуса; д.э.н., проф. Ю.Н. Попова. – М.: Издательский дом «АТИСО», 2008г. 524 с.
153. Социальная организация промышленного предприятия: соотношение планируемых и спонтанных процессов. Под ред. Н. И. Лапина. – М., 2005.
154. Социальные технологии в системе производства зарубежных стран. Хрестоматия / Под ред. Г. Д. Никредина, Е. М. Бабосова, Н. И. Бушина. – Минск – Волгоград, 1993. Т. 1. – 284 с.
155. Социология управления: стратегия, процедуры и результаты исследований. – М., 2010.

156. Сравнительный анализ внутренней методики оценки деятельности полиции в различных правовых системах мира. Второй научно-исследовательский семинар. Материалы. – М., 15-17 июня 2003 г.
157. Тавокин Е. П. Основы методики социологического исследования: учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2009.
158. Теория управления: Учебник / Под общ. ред. Л. А. Гапоненко, А. П. Панкрухина. – М.: Изд-во: РАГС, 2004.
159. Теория управления / Учебник. В. Ф. Уколов, А. Л. Масс, И. К. Быстряков.- М.: Экономка, 2003. С.231.
160. Теория управления / Учебное пособие.- М. Гардарики, 2005.
161. Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы. – М., 2009. 471 с.
162. Тихонов А. В. Социология управления: стратегия, процедуры и результаты исследований. – М., 2010. 606 с.
163. Толковый словарь по социальным технологиям / Под ред. В. Н. Иванова, Г. Д. Никредина, Г. Д. Патрушева, И. М. Слепенкова. – М., 1994. – 284 с.
164. Толковый словарь русского языка: В 4 т./ Под ред. Д. Н. Ушакова. — М.: Гос. ин-т «Сов.энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов. 1935-1940.
165. Тонеева Д. С., Колоферов Х. П., Тонеева К. П. Зарождение и развитие социального аудита // Вестник ВЭГУ. Философия. Социология. Политология. – 2008. – № 3 (35).
166. Тощенко Ж. Т. Социология управления. – М., 2011. 302 с.
167. Трофимова А.М. Оценка эффективности деятельности государственных служащих. Система кадрового контролинга и аудита // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления: сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 23 ноября 2013

г. / Под ред.: Еремина С.Г., Панина О.В., Прокофьев С.Е. - М.: Юстицинформ, 2014. С. 751-757.

168. Удальцова М. В. Социология управления: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 1999. – 134 с.
169. Фаэй Л., Рэнделл Р. (ред.) Курс MBA по стратегическому менеджменту / Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – 608 с.
170. Фикеншер Г. Формирования добровольных помощников полиции и посты безопасности в Германии // ФРГ, 2008, № 6. С. 12-16.
171. Формирование системы оценки деятельности органов внутренних дел, независимой от показателей уголовной статистики. Методика оценки оперативно-служебной деятельности ОВД: результаты научно-исследовательской работы / Р. В. Скоморохов, В. Н. Шиханов. – Иркутск: ФГОУ ВПО ВСИ МВД России, 2007. – 76 с.
172. Фролов С. С. Социология организаций: Учебник. – М.: Гардарики, 2001. – 384 с.
173. Черняк Ю. И. Системный анализ в управлении экономикой. – М. 1975.
174. Черняк Ю. И. Анализ и синтез систем в экономике. – М.: Экономика, 1970. – 151 с.
175. Что такое Оценка? Значение и толкование слова otsenka определение термина. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.onlinedics.ru/slovar/fil/o/otsenka.html
176. Что такое Эффективность? Значение и толкование слова effektivnost): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.onlinedics.ru/slovar/fil/e/ effektivnost.html.
177. Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность. – Л.: ЛГУ, 1973.
178. Шостак М. А. Некоторые вопросы повышения эффективности деятельности органов предварительного расследования // Укрепление общественного порядка и законности в правовом государстве:

Межвузовский сборник научных трудов.- М.: ВШ МВД СССР, 1990.

179. Штомпка П. Социология социальных изменений. Пер. с англ.: Учебник. – М.: 1996. – 415 с.
180. Щербина В. В. Средства социальной диагностики в системе управления. – М.: МГУ, 1993. – 198 с.
181. Щербина В. В., Садовникова Л. Б. Социолого-психологическое обеспечение работы с кадрами (подбор, расстановка, рациональное использование). – Кишинев: «Коштиница», 1989. – 174 с.
182. Щербина В. В., Попова Е. П. Организационное развитие: теория и практика. – М. 2011. - 297 с.
183. Эпштейн П.Д. Измерение результатов деятельности в государственном секторе // Эффективность государственного управления. / Пер. с англ. Под ред С. Батчикова и С. Глазьева. – М., 1998.
184. Эффективность государственного управления. Пер. с англ. / Под ред С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. – М.: Консалтбанкир, 1998. – 842 с.
185. Эффективность действия правовых норм / Под ред. А. С. Пашкова и др. – Л.: ЛГУ, 1977.
186. Эффективность правовых норм / Под ред. В. Н. Кудрявцева, В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. – М., 1980.
187. Эффективность уголовно-правовых мер борьбы с преступностью / Под ред. Б. С. Никифорова. – М., 1968.
188. Эффективность уголовно-правовых и процессуальных норм в борьбе с преступностью: Межвузовский сборник научных трудов. – Калининград, 1993.
189. Юматов В. А. Методологические вопросы развития содержания понятия эффективности правоохранительной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского, 2010, № 5(1), С. 294-297.

190. Ядов В. А. Социологическое исследование: методология, программа, методы. – Самара, 1995. – 346 с.
191. Яковлев И. П. Системно-циклический подход в исследованиях российского общества // Проблемы теоретической социологии. Сб. статей. – СПб.: СПбГУ, 1994. Вып. 1. С. 72-81.
192. Яськов Е.Ф. Становление, формирование и проблемы дальнейшего развития науки управления органами внутренних дел. М., 1996.
193. Critchley T. A. A history of police in England and Wales. London, 1978. P. 24.
194. Duijn H. BVS de nieuvewaarheid // de Politic Magazine van de NederlandsPolitie Bond. Jg. 61. 2006. February. № 2. Biz. 18-19.
195. Meyer, M. W., & Gupta, V. 1994. The performance paradox // Research in Organizational Behavior. Vol. 16, pp. 360-369.
196. Schiff G., 2007. BPM Pulse Survey Results. [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.b-eye-network.com
197. Van Thiel, S., Leeuw, F. 2002. The Performance Paradox in the Public Sector. // Public Performance&Management Review, Vol. 25, No. 3, March 2002, pp. 267-281.
198. Waddingrton P. A. The Wilderness in Our Midst // Police. USA. April. P. 20-21.

Диссертации, авторефераты диссертаций

199. Аврутин Ю. Е.. Эффективность деятельности органов внутренних дел. Дисс. … д-ра юрид. наук. – СПб., 1998.
200. Александрова С. Н. Формирование организационных структур управления МВД, УВД: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. –М., 1994.
201. Анисимков В. М. Проблема оценки эффективности деятельности ИТК: Дисс. … канд. юрид. наук. – М., Академия МВД СССР. 1981.
202. Асанов Н. Х. Оценка эффективности деятельности аппаратов МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации: организационные и

правовые аспекты. Дисс. … канд. юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 2005.

203. Берекашвили Л. Ш. Основы теории и практики научной разработки интегрированной системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по раскрытию и профилактике преступлений: автореф. дисс. … д. юрид. наук. – М., 1981.
204. Копылов А. В. Изучение динамики общественного мнения в управленческой деятельности органов внутренних дел: автореф., дисс. … канд. соц. наук. М. 2007.
205. Уткин В. Е. Оценка управленческой деятельности аппаратов МВД, УВД субъектов Российской Федерации: автореф. дисс. … канд. юрид. наук. – М., 2000.
206. Шалаков Ю. А. Влияние профессионального самообразования на эффективность деятельности офицера налоговой полиции. Дисс. ... канд. психолог.наук. - М., 2000. С.
207. Шалягин Д. Д. Полиция США – организационные и правовые основы деятельности. Дисс.… канд. юрид. наук. - М. 1998.

Приложение №1

к диссертационному исследованию на тему
«Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел
в условиях реформирования системы управления МВД России»

Анкета

Уважаемый коллега! Просим Вас принять участие в опросе, организованном Академией управления МВД России в связи с изучением проблем, связанных с оценкой эффективности деятельности органов внутренних дел.

Отвечая на вопросы, выберите подходящий вариант ответа, который в наибольшей степени соответствует Вашему мнению, и отметьте его. Если Вас не устраивают предлагаемые варианты ответа – изложите свою точку зрения в отведенном для этого месте. Фамилию при заполнении указывать не надо. Сведения, полученные в ходе опроса, будут использованы только в обобщенном виде.

Заранее благодарим за понимание!

Выберите и отметьте кружком напротив каждого высказывания тот числовой код, который в наибольшей степени совпадает с Вашим мнением.

1. Как Вы считаете, почему в последние годы столь большое внимание уделяется проблемам оценки деятельности ОВД?
   1.1. Снижение эффективности деятельности ОВД.
   1.2. Повышение требовательности гражданского общества к деятельности ОВД.
   1.3. Повышение требовательности руководства МВД РФ к деятельности подразделений ОВД.
   1.4. Повышение требовательности органов гос. власти к деятельности ОВД.
   1.5. Иное (указать)
2. Можно ли, по Вашему мнению, создать объективную систему оценки деятельности ОВД?
   2.1. Можно.
   2.2. Нельзя.
   2.3. Не знаю.
   2.4. Иное (указать)
3. Какие основные недостатки в действующей системе оценки Вы могли бы выделить?
   3.1. Не гарантирует уход от «палочной» системы оценки.
   3.2. По-прежнему ориентирована на количественные показатели.
   3.3. Не обеспечивает полноты учёта общественного мнения.
   3.4. Не позволяет дифференцированно оценивать результаты входящих служб и различных подразделений.

3.5. Иное (указать)

4. Что такое, по Вашему мнению, результат деятельности ОВД?
   4.1. Количественно-измеряемые итоги деятельности ОВД в разных направлениях.
   4.2. Количественные показатели деятельности ОВД.
   4.3. Достижение запланированных целей деятельности ОВД.
   4.4. Это совокупность промежуточных результатов деятельности ОВД.
   4.5. Иное (указать)
5. В чём, по Вашему мнению, заключается социальный эффект деятельности ОВД?
   5.1. Высокий уровень раскрываемости преступлений.
   5.2. Высокое качество деятельности по обеспечению общественной безопасности.
   5.3. Удовлетворение потребностей граждан в правоохранительной мере, устанавливаемое путем опроса общественного мнения.
   5.4. Иное (указать)
6. Позволяет ли действующая система оценки устанавливать социальный эффект деятельности ОВД?
   6.1. Да.
   6.2. Нет.
   6.3. Не знаю.
   6.4. Иное (указать)
7. Может ли совершенствование оценки деятельности ОВД повлиять на повышение эффективности её работы?
   7.1. Да, может существенно.
   7.2. Может, но незначительно.
   7.3.Не может.
   7.4. Иное (указать)
8. Что, по вашему мнению, необходимо делать в первую очередь:
   8.1. Совершенствовать систему оценки деятельности ОВД.
   8.2. Повышать эффективность организации деятельности ОВД.
   8.3. Делать и то и другое одновременно.
   8.4. Иное (указать)
9. Различаете ли Вы понятие «эффективность» и «производительность»?
   9.1. Да, это различные понятия.
   9.2. Это одно и то же.
   9.3. Не знаю.
   9.4. Иное (указать)
10. Можно ли, по Вашему мнению, провести много мероприятий, но не добиться социального эффекта?
    10.1. Да, можно.
    10.2. Нет, количество мероприятий ведет к социальному эффекту.
    10.3. Не знаю.

10.4. Иное (указать)

11. Какие, по Вашему мнению, дополнительные критерии и показатели могли бы войти в систему оценки?

11.1.

12. Чем, по Вашему мнению, должна быть система оценки деятельности ОВД?

12.1. Инструментом выявления организационных проблем.

12.2. Инструментом административного воздействия на ОВД.

12.3. Не знаю.

12.4. Иное (указать)

13. Ваш возраст:

13.1. До 30 лет.

13.2. С 30 до 35 лет.

13.3.С 35 до 40 лет.

13.4. С 40 до 45 лет.

13.5. С 45 до 55 лет.

14. Ваш стаж в ОВД:

14.1. До 10 лет.

14.2. До 15 лет.

14.3. До 20 лет.

14.4. До 25 лет.

15. Ваш пол:

15.1. Мужской.

15.2. Женский.

16. В каком подразделении Вы проходите службу?

16.1. Подразделения уголовного розыска.

16.2. Подразделения по борьбе с экономическими преступлениями и в налоговой сфере.

16.3.Подразделения охраны общественного порядка.

16.4.Штабные подразделения.

16.5.Подразделения по работе с личным составом.

16.6.Тыловые подразделения.

Иные службы (указать)

СПАСИБО ЗА ПОМОЩЬ!

Приложение №2

к диссертационному исследованию на тему
«Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел
в условиях реформирования системы управления МВД России»

Таблица №1

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:
«Как Вы считаете, почему в последние годы столь большое внимание уделяется проблемам оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Снижение эффективности деятельности ОВД	129	32,3%
Повышение требовательности гражданского общества к деятельности ОВД	**160**	**40,0%**
Повышение требовательности руководства МВД РФ к деятельности подразделений ОВД	52	13,0%
Повышение требовательности органов гос. власти к деятельности ОВД	50	12,5%
Иное	9	2,3%

Таблица №2

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:
«Как Вы считаете, почему в последние годы столь большое внимание уделяется проблемам оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Снижение эффективности деятельности ОВД.	28	21,9%	18	25,0%	32	55,2%	17	31,5%	27	40,3%
Повышение требовательности гражданского общества к деятельности ОВД.	51	39,8%	38	52,8%	14	24,1%	19	35,2%	32	47,8%
Повышение требовательности руководства МВД РФ к деятельности подразделений ОВД.	28	21,9%	7	9,7%	7	12,1%	6	11,1%	3	4,5%
Повышение требовательности органов гос. власти к деятельности ОВД.	22	17,2%	6	8,3%	0	0,0%	9	16,7%	6	9,0%
Иное	0	0,0%	3	4,2%	5	8,6%	3	5,6%	6	9,0%

Таблица №3

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:

«Как Вы считаете, почему в последние годы столь большое внимание уделяется проблемам оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Снижение эффективности деятельности ОВД.	45	27,8%	14	30,4%	32	38,6%	24	38,7%
Повышение требовательности гражданского общества к деятельности ОВД.	66	40,7%	15	32,6%	27	32,5%	36	58,1%
Повышение требовательности руководства МВД РФ к деятельности подразделений ОВД.	30	18,5%	8	17,4%	10	12,0%	3	4,8%
Повышение требовательности органов гос. власти к деятельности ОВД.	22	13,6%	3	6,5%	9	10,8%	6	9,7%
Иное	0	0,0%	6	13,0%	5	6,0%	0	0,0%

Таблица №4

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:

«Как Вы считаете, почему в последние годы столь большое внимание уделяется проблемам оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Снижение эффективности деятельности ОВД	36	70,6%	13	36,1%	62	35,0%	13	19,7%	5	26,3%	10	62,5%	17	38,6%
Повышение требовательности гражданского общества к деятельности ОВД	9	17,6%	18	50,0%	65	36,7%	32	48,5%	2	10,5%	0	0,0%	24	54,5%
Повышение требовательности руководства МВД РФ к деятельности подразделений ОВД	0	0,0%	2	5,6%	33	18,6%	13	19,7%	2	10,5%	0	0,0%	3	6,8%
Повышение требовательности органов гос. власти к деятельности ОВД	6	11,8%	3	8,3%	19	10,7%	0	0,0%	7	36,8%	6	37,5%	0	0,0%
Иное	0	0,0%	0	0,0%	5	2,8%	3	4,5%	3	15,8%	0	0,0%	6	13,6%

Таблица №5

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:

«Можно ли, по Вашему мнению, создать объективную систему оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Можно	280	70,0%
Нельзя	84	21,0%
Не знаю	33	8,3%
Иное	3	0,8%

Таблица №6

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:
«Можно ли, по Вашему мнению, создать объективную систему оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Можно	89	69,5%	49	68,1%	26	44,8%	44	81,5%	55	82,1%
Нельзя	29	22,7%	17	23,6%	18	31,0%	10	18,5%	6	9,0%
Не знаю	10	7,8%	6	8,3%	14	24,1%	0	0,0%	3	4,5%
Иное	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	4,5%

Таблица №7

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:
«Можно ли, по Вашему мнению, создать объективную систему оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Можно	119	73,5%	23	50,0%	54	65,1%	52	83,9%
Нельзя	30	18,5%	19	41,3%	16	19,3%	7	11,3%
Не знаю	13	8,0%	4	8,7%	13	15,7%	3	4,8%
Иное	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Таблица №8

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:
«Можно ли, по Вашему мнению, создать объективную систему оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Можно	38	74,5%	27	75,0%	112	63,3%	41	62,1%	9	47,4%	6	37,5%	40	90,9%
Нельзя	10	19,6%	9	25,0%	47	26,6%	16	24,2%	10	52,6%	4	25,0%	4	9,1%
Не знаю	0	0,0%	0	0,0%	18	10,2%	9	13,6%	0	0,0%	6	37,5%	0	0,0%
Иное	3	5,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%

Таблица №9

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:
«Какие основные недостатки в действующей системе оценки Вы могли бы выделить?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Не гарантирует уход от «палочной» системы оценки	176	44,0%
По-прежнему ориентирована на количественные показатели	158	39,5%
Не обеспечивает полноты учёта общественного мнения	27	6,8%
Не позволяет дифференцированно оценивать результаты входящих служб и различных подразделений	39	9,8%

Таблица №10

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:
«Какие основные недостатки в действующей системе оценки Вы могли бы выделить?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Не гарантирует уход от «палочной» системы оценки	49	38,3%	36	50,0%	36	62,1%	17	31,5%	40	59,7%
По-прежнему ориентирована на количественные показатели	53	41,4%	30	41,7%	27	46,6%	19	35,2%	31	46,3%
Не обеспечивает полноты учёта общественного мнения	26	20,3%	4	5,6%	9	15,5%	0	0,0%	0	0,0%
Не позволяет дифференцированно оценивать результаты входящих служб и различных подразделений	7	5,5%	10	13,9%	3	5,2%	13	24,1%	17	25,4%

Таблица №11

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:
«Какие основные недостатки в действующей системе оценки Вы могли бы выделить?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Не гарантирует уход от «палочной» системы оценки	76	46,9%	23	50,0%	40	48,2%	28	45,2%
По-прежнему ориентирована на количественные показатели	52	32,1%	22	47,8%	42	50,6%	29	46,8%
Не обеспечивает полноты учёта общественного мнения	30	18,5%	2	4,3%	7	8,4%	0	0,0%
Не позволяет дифференцированно оценивать результаты входящих служб и различных подразделений	15	9,3%	3	6,5%	6	7,2%	14	22,6%

Таблица №12

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:

«Какие основные недостатки в действующей системе оценки Вы могли бы выделить?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Не гарантирует уход от «палочной» системы оценки	28	54,9 %	16	44,4 %	69	39,0%	19	28,8 %	3	15,8 %	9	56,3 %	36	81,8 %
По-прежнему ориентирована на количественные показатели	24	47,1 %	15	41,7 %	79	44,6%	29	43,9 %	14	73,7 %	4	25,0 %	20	45,5 %
Не обеспечивает полноты учёта общественного мнения	4	7,8%	2	5,6%	24	13,6%	8	12,1 %	3	15,8 %	0	0,0%	0	0,0%
Не позволяет дифференцированно оценивать результаты входящих служб и различных подразделений	3	5,9%	3	8,3%	31	17,5%	5	7,6%	2	10,5 %	0	0,0%	0	0,0%

Таблица №13

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:

«Что такое, по Вашему мнению, результат деятельности ОВД?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Количественно-измеряемые итоги деятельности ОВД в разных направлениях	69	17,3%
Количественные показатели деятельности ОВД	65	16,3%
Достижение запланированных целей деятельности ОВД	165	41,3%
Это совокупность промежуточных результатов деятельности ОВД	82	20,5%
Иное	19	4,8%

Таблица №14

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:

«Что такое, по Вашему мнению, результат деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Количественно-измеряемые итоги деятельности ОВД в разных направлениях.	36	28,1%	5	6,9%	3	5,2%	6	11,1%	16	23,9%
Количественные показатели деятельности ОВД.	31	24,2%	12	16,7%	6	10,3%	6	11,1%	9	13,4%
Достижение запланированных целей деятельности ОВД.	36	28,1%	26	36,1%	31	53,4%	30	55,6%	31	46,3%
Это совокупность промежуточных результатов деятельности ОВД.	18	14,1%	17	23,6%	14	24,1%	12	22,2%	17	25,4%
Иное	7	5,5%	8	11,1%	4	6,9%	0	0,0%	0	0,0%

Таблица №15

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:

«Что такое, по Вашему мнению, результат деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Количественно-измеряемые итоги деятельности ОВД в разных направлениях.	29	17,9%	6	13,0%	0	0,0%	26	41,9%
Количественные показатели деятельности ОВД.	39	24,1%	10	21,7%	6	7,2%	3	4,8%
Достижение запланированных целей деятельности ОВД.	51	31,5%	21	45,7%	50	60,2%	21	33,9%
Это совокупность промежуточных результатов деятельности ОВД.	32	19,8%	0	0,0%	24	28,9%	18	29,0%
Иное	7	4,3%	9	19,6%	3	3,6%	0	0,0%

Таблица №16

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:
«Что такое, по Вашему мнению, результат деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Количественно-измеряемые итоги деятельности ОВД в разных направлениях.	4	7,8%	14	38,9%	19	10,7%	9	13,6%	2	10,5%	3	18,8%	12	27,3%
Количественные показатели деятельности ОВД.	13	25,5%	4	11,1%	38	21,5%	4	6,1%	4	21,1%	10	62,5%	13	29,5%
Достижение запланированных целей деятельности ОВД.	15	29,4%	11	30,6%	62	35,0%	35	53,0%	13	68,4%	3	18,8%	13	29,5%
Это совокупность промежуточных результатов деятельности ОВД.	16	31,4%	7	19,4%	56	31,6%	10	15,2%	0	0,0%	0	0,0%	2	4,5%
Иное	3	5,9%	0	0,0%	4	2,3%	8	12,1%	0	0,0%	0	0,0%	4	9,1%

Таблица №17

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:
«В чём, по Вашему мнению, заключается социальный эффект деятельности ОВД?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Высокий уровень раскрываемости преступлений.	97	24,3%
Высокое качество деятельности по обеспечению общественной безопасности.	195	48,8%
Удовлетворение потребностей граждан в правоохранительной мере, устанавливаемое путем опроса общественного мнения.	108	27,0%

Таблица №18

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:
«В чём, по Вашему мнению, заключается социальный эффект деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Высокий уровень раскрываемости преступлений	31	24,2%	15	20,8%	8	13,8%	19	35,2%	17	25,4%
Высокое качество деятельности по обеспечению общественной безопасности	76	59,4%	30	41,7%	34	58,6%	17	31,5%	32	47,8%
Удовлетворение потребностей граждан в правоохранительной мере, устанавливаемое путем опроса общественного мнения	16	12,5%	17	23,6%	19	32,8%	28	51,9%	21	31,3%

Таблица №19

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:
«В чём, по Вашему мнению, заключается социальный эффект деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Высокий уровень раскрываемости преступлений	44	27,2%	13	28,3%	17	20,5%	14	22,6%
Высокое качество деятельности по обеспечению общественной безопасности	85	52,5%	21	45,7%	41	49,4%	37	59,7%
Удовлетворение потребностей граждан в правоохранительной мере, устанавливаемое путем опроса общественного мнения	24	14,8%	11	23,9%	42	50,6%	14	22,6%

Таблица №20

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:
«В чём, по Вашему мнению, заключается социальный эффект деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Высокий уровень раскрываемости преступлений	8	15,7 %	9	25,0 %	37	20,9%	5	7,6%	0	0,0%	9	56,3 %	24	54,5 %
Высокое качество деятельности по обеспечению общественной безопасности	23	45,1 %	27	75,0 %	88	49,7%	45	68,2 %	14	73,7%	4	25,0 %	16	36,4 %
Удовлетворение потребностей граждан в правоохранительной мере, устанавливаемое путем опроса общественного мнения	20	39,2 %	4	11,1 %	48	27,1%	25	37,9 %	5	26,3%	3	18,8 %	3	6,8%

Таблица №21

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:
«Позволяет ли действующая система оценки устанавливать социальный эффект деятельности ОВД?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Да	55	13,8%
Нет	259	64,8%
Не знаю	86	21,5%

Таблица №22

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:
«Позволяет ли действующая система оценки устанавливать социальный эффект деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Да	41	32,0%	6	8,3%	0	0,0%	0	0,0%	8	11,9%
Нет	55	43,0%	51	70,8%	39	67,2%	49	90,7%	48	71,6%
Не знаю	33	25,8%	11	15,3%	19	32,8%	5	9,3%	11	16,4%

Таблица №23

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:

«Позволяет ли действующая система оценки устанавливать социальный эффект деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Да	50	30,9%	0	0,0%	0	0,0%	3	4,8%
Нет	70	43,2%	38	82,6%	62	74,7%	48	77,4%
Не знаю	39	24,1%	8	17,4%	21	25,3%	11	17,7%

Таблица №24

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:

«Позволяет ли действующая система оценки устанавливать социальный эффект деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Да	8	15,7%	5	13,9%	39	22,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	6,8%
Нет	34	66,7%	22	61,1%	102	57,6%	43	65,2%	16	84,2%	13	81,3%	41	93,2%
Не знаю	5	9,8%	9	25,0%	37	20,9%	23	34,8%	3	15,8%	3	18,8%	0	0,0%

Таблица №25

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:

«Может ли совершенствование оценки деятельности ОВД повлиять на повышение эффективности её работы?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Да, может существенно	160	40,0%
Может, но незначительно	123	30,8%
Не может	117	29,3%

Таблица №26

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:

«Может ли совершенствование оценки деятельности ОВД повлиять на повышение эффективности её работы?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Да, может существенно	44	34,4%	31	43,1%	13	22,4%	29	53,7%	33	49,3%
Может, но незначительно	56	43,8%	17	23,6%	14	24,1%	12	22,2%	23	34,3%
Не может	28	21,9%	23	31,9%	31	53,4%	13	24,1%	11	16,4%

Таблица №27

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:
«Может ли совершенствование оценки деятельности ОВД повлиять на повышение эффективности её работы?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Да, может существенно	54	33,3%	14	30,4%	33	39,8%	33	53,2%
Может, но незначительно	64	39,5%	18	39,1%	17	20,5%	19	30,6%
Не может	43	26,5%	14	30,4%	33	39,8%	10	16,1%

Таблица №28

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:
«Может ли совершенствование оценки деятельности ОВД повлиять на повышение эффективности её работы?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Да, может существенно	17	33,3%	23	63,9%	57	32,2%	29	43,9%	0	0,0%	0	0,0%	17	38,6%
Может, но незначительно	21	41,2%	8	22,2%	63	35,6%	12	18,2%	15	78,9%	13	81,3%	16	36,4%
Не может	13	25,5%	5	13,9%	57	32,2%	25	37,9%	4	21,1%	3	18,8%	11	25,0%

Таблица №29

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:
«Что, по вашему мнению, необходимо делать в первую очередь?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Совершенствовать систему оценки деятельности ОВД	34	8,5%
Повышать эффективность организации деятельности ОВД	161	40,3%
Делать и то и другое одновременно	179	44,8%
Иное	26	6,5%

Таблица №30

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:

«Что, по вашему мнению, необходимо делать в первую очередь?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Совершенствовать систему оценки деятельности ОВД	22	17,2%	6	8,3%	0	0,0%	6	11,1%	0	0,0%
Повышать эффективность организации деятельности ОВД	37	28,9%	39	54,2%	25	43,1%	16	29,6%	41	61,2%
Делать и то и другое одновременно	62	48,4%	27	37,5%	25	43,1%	42	77,8%	21	31,3%
Иное	7	5,5%	0	0,0%	7	12,1%	0	0,0%	5	7,5%

Таблица №31

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:

«Что, по вашему мнению, необходимо делать в первую очередь?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Совершенствовать систему оценки деятельности ОВД	22	13,6%	6	13,0%	6	7,2%	0	0,0%
Повышать эффективность организации деятельности ОВД	71	43,8%	11	23,9%	35	42,2%	26	41,9%
Делать и то и другое одновременно.	62	38,3%	28	60,9%	45	54,2%	31	50,0%
Иное	7	4,3%	0	0,0%	7	8,4%	5	8,1%

Таблица №32

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:
«Что, по вашему мнению, необходимо делать в первую очередь?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Совершенствовать систему оценки деятельности ОВД	4	7,8%	0	0,0%	21	11,9%	6	9,1%	3	15,8%	0	0,0%	0	0,0%
Повышать эффективность организации деятельности ОВД	18	35,3%	9	25,0%	75	42,4%	40	60,6%	8	42,1%	0	0,0%	13	29,5%
Делать и то и другое одновременно	26	51,0%	24	66,7%	81	45,8%	25	37,9%	6	31,6%	13	81,3%	31	70,5%
Иное	3	5,9%	7	19,4%	4	2,3%	0	0,0%	2	10,5%	3	18,8%	0	0,0%

Таблица №33

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:
«Различаете ли Вы понятие «эффективность» и «производительность»?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Да, это различные понятия.	317	79,3%
Это одно и то же.	47	11,8%
Не знаю.	36	9,0%

Таблица №34

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:
«Различаете ли Вы понятие «эффективность» и «производительность»?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Да, это различные понятия	105	82,0%	59	81,9%	34	58,6%	43	79,6%	62	92,5%
Это одно и то же	13	10,2%	7	9,7%	12	20,7%	8	14,8%	0	0,0%
Не знаю	10	7,8%	2	2,8%	12	20,7%	3	5,6%	2	3,0%

Таблица №35

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:

«Различаете ли Вы понятие «эффективность» и «производительность»?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Да, это различные понятия	132	81,5%	34	73,9%	60	72,3%	57	91,9%
Это одно и то же	20	12,3%	3	6,5%	14	16,9%	0	0,0%
Не знаю	10	6,2%	5	10,9%	9	10,8%	5	8,1%

Таблица №36

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:

«Различаете ли Вы понятие «эффективность» и «производительность»?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Да, это различные понятия	32	62,7%	34	94,4%	151	85,3%	48	72,7%	14	73,7%	16	100,0%	39	88,6%
Это одно и то же	16	31,4%	0	0,0%	13	7,3%	5	7,6%	0	0,0%	0	0,0%	3	6,8%
Не знаю	0	0,0%	2	5,6%	9	5,1%	13	19,7%	5	26,3%	0	0,0%	2	4,5%

Таблица №37

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:

«Можно ли, по Вашему мнению, провести много мероприятий, но не добиться социального эффекта?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Да, можно	279	69,8%
Нет, количество мероприятий ведет к социальному эффекту	51	12,8%
Не знаю	70	17,5%

Таблица №38

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:

«Можно ли, по Вашему мнению, провести много мероприятий, но не добиться социального эффекта?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Да, можно	65	50,8%	57	79,2%	34	58,6%	38	70,4%	60	89,6%
Нет, количество мероприятий ведет к социальному эффекту	25	19,5%	0	0,0%	3	5,2%	9	16,7%	7	10,4%
Не знаю	31	24,2%	8	11,1%	19	32,8%	4	7,4%	0	0,0%

Таблица №39

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:

«Можно ли, по Вашему мнению, провести много мероприятий, но не добиться социального эффекта?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Да, можно	84	51,9%	40	87,0%	62	74,7%	53	85,5%
Нет, количество мероприятий ведет к социальному эффекту	30	18,5%	0	0,0%	3	3,6%	5	8,1%
Не знаю	37	22,8%	3	6,5%	16	19,3%	4	6,5%

Таблица №40

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:

«Можно ли, по Вашему мнению, провести много мероприятий, но не добиться социального эффекта?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Да, можно	44	86,3%	22	61,1%	112	63,3%	38	57,6%	14	73,7%	16	100,0%	42	95,5%
Нет, количество мероприятий ведет к социальному эффекту	3	5,9%	5	13,9%	30	16,9%	4	6,1%	2	10,5%	0	0,0%	0	0,0%
Не знаю	0	0,0%	9	25,0%	32	18,1%	15	22,7%	3	15,8%	0	0,0%	2	4,5%

Таблица №41

Распределение ответов респондентов (всех категорий) на вопрос:

«Чем, по Вашему мнению, должна быть система оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	**Количество ответов, %**	
Инструментом выявления организационных проблем	232	58,0%
Инструментом административного воздействия на ОВД	79	19,8%
Не знаю	73	18,3%
Иное	16	4,0%

Таблица №42

Распределение ответов респондентов (по возрасту) на вопрос:

«Чем, по Вашему мнению, должна быть система оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Возраст									
	до 30 лет		от 31 до 35 лет		от 36 до 40 лет		от 41 до 45 лет		от 46 до 55 лет	
Инструментом выявления организационных проблем	68	53,1%	51	70,8%	31	53,4%	43	79,6%	29	43,3%
Инструментом административного воздействия на ОВД	37	28,9%	2	2,8%	13	22,4%	3	5,6%	18	26,9%
Не знаю	18	14,1%	13	18,1%	11	19,0%	0	0,0%	20	29,9%
Иное	0	0,0%	3	4,2%	3	5,2%	0	0,0%	3	4,5%

Таблица №43

Распределение ответов респондентов (по стажу) на вопрос:

«Чем, по Вашему мнению, должна быть система оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Стаж							
	до 10 лет		от 11 до 15 лет		от 16 до 20 лет		от 21 до 25 лет	
Инструментом выявления организационных проблем	97	59,9%	28	60,9%	57	68,7%	25	40,3%
Инструментом административного воздействия на ОВД	35	21,6%	0	0,0%	13	15,7%	23	37,1%
Не знаю	25	15,4%	12	26,1%	5	6,0%	14	22,6%
Иное	0	0,0%	3	6,5%	3	3,6%	3	4,8%

Таблица №44

Распределение ответов респондентов (по подразделениям) на вопрос:

«Чем, по Вашему мнению, должна быть система оценки деятельности ОВД?»

Варианты ответов	Подразделение													
	УР		БЭП		МОБ		Штаб		Кадры		Тыл		Иные	
Инструментом выявления организационных проблем	31	60,8 %	15	41,7 %	133	75,1 %	22	33,3 %	11	57,9 %	10	62,5 %	24	54,5 %
Инструментом административного воздействия на ОВД	8	15,7 %	14	38,9 %	31	17,5 %	24	36,4 %	5	26,3 %	0	0,0%	3	6,8%
Не знаю	0	0,0%	7	19,4 %	10	5,6%	15	22,7 %	0	0,0%	6	37,5 %	21	47,7 %
Иное	3	5,9%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	15,8 %	0	0,0%	3	6,8%

Приложение №3

к диссертационному исследованию на тему
«Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел
в условиях реформирования системы управления МВД России»

Фрагмент справки по результатам инспектирования УВД по Астраханской области, комиссией МВД России в период с 20 апреля по 5 мая 2009 года (на основании распоряжения МВД России № 1/2124 от 23 марта 2009 года).

…….Последнее инспектирование УВД по Астраханской области проводилось в 2004 году, по результатам которого работа органа в целом оценена удовлетворительно. Вместе с тем неудовлетворительно оценена деятельность ОВД по Харабалинскому району и управления уголовного розыска УВД. Комиссией МВД России обращено внимание на существенные недостатки в работе подразделений по БЭП, УБОП, СУ.

В 2009г. инспектированию подверглись аппарат УВД, отделы внутренних дел по Советскому, Трусовскому, Володарскому и Енотаевскому районам.

В сводную ведомость выставлено 428 оценок, из них 147 – неудовлетворительно (34,3%). По выявленным комиссией нарушениям проведено 28 служебных проверок. К дисциплинарной ответственности привлечено 35 сотрудников, в том числе 21 руководитель.

В соответствии с Руководством по оценке оперативно-служебной деятельности инспектируемых органов внутренних дел, утвержденным приказом МВД России №815-05 г. деятельность УВД по Астраханской области в целом оценена «удовлетворительно». Вместе с тем неудовлетворительной признана работа подразделений уголовного розыска, участковых уполномоченных милиции, патрульно-постовой службы милиции, организации работы по руководству специальными учреждениями милиции, и в целом милиции общественной безопасности, а также деятельность ОВД по Енотаевскому и Советскому районам.

Неудовлетворительно оценена деятельность милиции общественной безопасности в т. ч. по линии участковых уполномоченных милиции, патрульно-постовой службы милиции, организации работы по руководству специальными учреждениями милиции.

По линии деятельности участковых уполномоченных милиции.

На протяжении всего инспектируемого периода наблюдается рост числа зарегистрированных преступлений, совершенных на бытовой почве. В 2005 году их количество составило -1343, в 2006г. -1403, в 2007г.-1414, 2008г. – 1452.

Возросло число преступлений, совершенных ранее судимыми лицами 2007г. – 1837, 2008г. – 1881, 3 мес.2008г. – 462, 3мес.2009г. – 503.

Проверка показала, что причина снижения результативности

деятельности УУМ, кроется, прежде всего, в просчетах организации деятельности службы.

Имеются недостатки по осуществлению индивидуальной профилактики правонарушений с лицами, состоящими на профилактическом учете.

Не должным образом организована работа по отработке жилого сектора и профилактическая работа с лицами, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, алкоголиками и наркоманами. Меры, принимаемые УУМ в отношении данных лиц, направленные на недопущения с их стороны правонарушений, недостаточны и неадекватны их поведению.

По линии деятельности патрульно-постовой деятельности милиции.

Продолжает осложняться криминальная ситуация в общественных местах и на улицах населенных пунктов. В результате, количество преступлений, совершенных на постах и маршрутах патрулирования в период с 2004 по 2008гг. выросло на +0,4%, рост данных преступлений наблюдается последние два года. В 1 квартале 2009 года тенденция роста преступлений совершаемых в общественных местах продолжилась, увеличение составило 28,1%.

Наибольшие темпы прироста отмечены в г. Астрахань, на территории которого совершается более 88% от всех уличных преступлений, зарегистрированных в области. За 3 месяца т.г. уровень уличной преступности в областном центре возрос на 40% .

В тоже время указанные статистические сведения не отражают реального уровня преступлений, совершенных в общественных местах, в т.ч. на улицах, площадях, в парках и скверах. Выборочная проверка показала, что имеющиеся статистические сведения о состоянии преступности в указанных местах не отражают реальную обстановку. Однако меры по приведению статотчётности в соответствие не предпринимались, данные вопросы на оперативных совещаниях и коллегиях не рассматривались.

В результате, отсутствия достоверных сведений о состоянии уличной преступности в инспектируемый период не позволяло руководителям ОООП УВД и МОБ ОВД объективно оценивать оперативную обстановку и вырабатывать адекватные управленческие решения. …….

Нагрузка на 1 сотрудника патрульно-постовой службы милиции по раскрытым преступлениям на протяжении 5 лет в среднем составляла 0,9 преступления, что ниже среднего показателя по стране (1,1). При этом из 880 сотрудников службы, только каждый десятый принял участие в раскрытии преступлений. В среднем одним милиционером ППСМ, за месяц выявлялось менее семи административных правонарушений, почти

в два раза снизились результаты по задержанию лиц, находящихся в розыске (с 447 до 249).

Существенное влияние на эффективность деятельности ППСМ оказывает слабое материально-техническое оснащение строевых подразделений. Так, обеспеченность подразделений ППСМ автотранспортом составляет 72,8%, из них 18,6% с истекшим сроком эксплуатации, 22,0% требуют капитального ремонта. Обеспеченность радиостанциями составляет 108,9%, при этом из 380 радиостанций 39,4% (163 ед.) устаревшей модификации и требуют капитального ремонта.

Имеющийся в настоящее время уровень организаторской работы позволяет руководству УВД контролировать состояние криминогенной обстановки и обеспечить выполнение поставленных задач. Количество ежегодно регистрируемых преступлений изменилось незначительно (+9,8%; с 28410 до 31496). С 10044 до 15547 (+35,4%) возросло число противоправных деяний, следствие по которым обязательно, тогда как количества зарегистрированных преступлений, предварительное расследование по которым не обязательно сократилось на 13,1% (с 18366 до 15949). Уровень преступности (134 на 100 тыс. чел.) вырос на 9,6%. На 13,9% сократилось число зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступных посягательств, а их удельный вес снизился на 8,0%. Почти вдвое (с 614 до 265) сократилось количество совершенных разбойных нападений и грабежей, на 16,3% - краж.

В целом на 13,2% сократился остаток нераскрытых преступлений и составил 10200. В их числе: разбойных нападений – на 62,8%, грабежей - на 49,7%, вымогательств – на 55,6%, мошенничеств – на 22%, квалифицированных краж – на 24,2%, совершенных с применением оружия – на 66,6%.

За пять лет к органам внутренних дел области предъявлено 2047 исков на сумму 809 млн. рублей. Судами удовлетворено 816 исков (39,8%). Присужденная к оплате сумма составила 10,1 млн. рублей (1,3%). Экономический эффект проведенной работы составил - 79,9 млн. рубле. Управлением предъявлено 33 иска на сумму 4,5 млн. руб. Судами они удовлетворены на 100%. Обеспечивалось решение хозяйственных и иных споров в досудебном претензионном порядке. Разрешено 1329 правовых конфликтов на 15,4 млн. рублей, удовлетворено 1057 (79,5%) на сумму 12,1 млн. рублей (78,3%).

Данное направление деятельности оценено удовлетворительно.

Организовано исполнение распоряжения МВД России от 1 декабря 2008 года № 1/9099 «Об организации выступлений в средствах массовой информации», «Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами **массовой информации** и общественными объединениями на 2009 – 2014 годы» утвержденной приказом МВД России № 1 от 1 января 2009 года.

Однако ряд руководителей структурных подразделений отнеслись к их реализации формально, Ограничившись выступлениями в ведомственных СМИ. С декабря 2008 года ни разу не выступили в местных и общефедераль-

ных СМИ руководители подразделений по БЭП, СУ, МОБ, УВО, что связано с вынесением на брифинги и пресс-конференции неактуальных тем, носящих сугубо ведомственную направленность, не представляющих интереса для населения и не вызвало интереса со стороны СМИ. Вместе с тем, принятие «Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел» обоснованно вызвало повышенный интерес у средств массовой информации. Однако, своевременно информационная почва для этого не готовилась.

Руководители УВД и командир ОМОНа не уделяли должного внимания служебной дисциплине и воспитательной работе данного подразделения. Командиры среднего звена отряда, которые сами обязаны контролировать подчиненных и показывать личный пример в соблюдении служебной дисциплины и законности, совершали проступки, не способствующие росту доверия граждан к сотрудникам органов внутренних дел. Находясь в служебной командировке в феврале 2008 года в Лиманском районе Астраханской области командира взвода ……., причинил побои двум гражданам. Уголовное дело прекращено судом по нереабилитирующим основаниям и ….. уволен из органов внутренних дел. За 2008-2009гг. состояние дисциплины в ОМОН УВД по Астраханской области оценено, как неудовлетворительное.

В соответствии с Руководством, утвержденным приказом МВД России № 815-05г., деятельность ОМОН и ОМСН оценена удовлетворительно.

С 2006 года в ГИАЦ МВД России направлялись искаженные данные о штатной численности (817) патрульно-постовой службы милиции. Однако, в соответствии с постановлением правительства Астраханской области от 30.03.06 г. №77-П их штатная численность составляет 1636 единиц. В счет остальной численности вводились различные должности в штабных, тыловых и кадровых подразделениях. В то же время не обеспечивалась необходимая плотность патрульно-постовых нарядов милиции в общественных местах, в том числе на улицах. Эффективность деятельности патрульно-постовой службы остается низкой. Лишь каждый десятый из них принял участие в раскрытии преступлений. При этом только в первом квартале 2009 года рост преступлений, совершенных в зоне их ответственности, составил 28,1% (с 381 до 488).

В целом деятельность подразделений патрульно-постовой службы милиции оценена «неудовлетворительно».

Без исполнения со стороны Сорокина Н.А. оставались требования

Не изжита практика «палочной» системы достижения показателей, когда под видом прогноза перед участковыми уполномоченными милиции ставилась задача раскрытия не только по количеству, но виду преступлений.

Неудовлетворительно решались вопросы материально-технического и социально-бытового обеспечения участковых уполномоченных милиции. В нарушение требований приказов МВД России № 900-02 г. и № 700-05 г. только каждый второй (50,8%) имеет служебные помещения, из них 41% обеспе-

чено служебными телефонами. Лишь 44,1% сотрудников данного подразделения имеют жилье, а на обслуживаемых участках проживает 23,2%. Обеспеченность радиостанциями составляла 3,1%, домашними телефонами – 37,1%, автотранспортом – 17,5%, в том числе в сельской местности всего 23,8%.

В целом деятельность участковых уполномоченных милиции оценена **«неудовлетворительно».**

Вследствие отсутствия скоординированных действий милиции общественной безопасности и уголовного розыска при незначительном росте (+8,5%) уровня подростковой преступности (с 1182 до 1295) почти в два раза (с 76 до 154) увеличилось число повторных преступлений, совершенных ими.

С введением платного образования в ВУЗах области увеличилось число активной части этнической молодежи, для которой характерны корпоративно-этнические связи, нежелание подчиняться установленным правилам поведения, что способствует возникновению в студенческой среде межнациональных конфликтов. Однако сотрудники уголовного розыска и участковые уполномоченные милиции от работы в ВУЗах самоустранились, источников оперативной информации не имеют, сведениями о группировках противоправной направленности не располагают.

В целях профилактики тяжких и особо тяжких преступлений недостаточно используются возможности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, сотрудниками которых не выявлено и не раскрыто ни одного преступления, совершенного лицами, помещенными в ЦВИНы. Такая организация работы по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних не способствует снижению криминальной активности подростков. Требует активизации работа по выявлению и привлечению к административной и уголовной ответственности родителей, не занимающихся воспитанием детей.

Деятельность подразделения по делам несовершеннолетних оценена удовлетворительно.

За инспектируемый период органами внутренних дел по Астраханской области в целом удалось обеспечить противодействие криминальным проявлениям на потребительском рынке товаров, работ и услуг. Принятыми мерами по декриминализации потребительского рынка области на 38,3% (с 4360 до -6032) увеличены показатели работы по выявлению и пресечению преступлений экономической направленности, следствие по которым не обязательно, в том числе на 19,7% в сфере потребительского рынка (с 980 до 1174). В 2,4 раза выросли результаты работы по пресечению фактов мошенничества (с 315 до 767), в том числе в 4,6 раза (с 46 до 215) хищений в виде присвоения или растраты. На 37,7% (с 843 до 1161) увеличилось количество раскрытых сотрудниками ЦБППРиИАЗ преступлений.

Деятельность органов внутренних дел области по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и обеспечению административного законодательства оценена удовлетворительно.

В соответствии с Руководством, утвержденным приказом МВД России № 815-05 г., деятельность милиции общественной безопасности в целом оценена неудовлетворительно.

Неэффективными оказались меры по обеспечению безопасности дорожного движения. Руководству МОБ УВД по Астраханской области (Сорокин А.Н.) и начальнику ГИБДД (Гордеев А.М.) не удалось в полном объеме добиться финансирования комплексной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в Астраханской области на 2007- 2009 годы», в том числе по выявлению и предупреждению управления транспортными средствами в состоянии опьянения, профилактику детского дорожно-транспортного травматизма и других. Данной программой предусматривалось выделения из областного бюджета 12 млн. рублей. Однако ее финансирование немотивированно сокращено до 5,35 млн. рублей. В то же время в первом квартале 2009 года на 22,2%) увеличилось количество дорожно-транспортных происшествий с участием детей, вдвое - погибших и раненых детей.

В соответствии с Руководством, объявленным приказом МВД России № 815-05 г., деятельность ГИБДД УВД по Астраханской области оценена удовлетворительно.

На состояние работы органов внутренних дел области негативное влияние оказывает низкий уровень организации работы с личным составом. Данное направление деятельности не стало приоритетным в деятельности руководителей всех звеньев, которые в полной мере не смогли реализовать весь комплекс мероприятий по улучшению кадрового обеспечения органов внутренних дел. За неудовлетворительную кадровую работу руководители различного звена привлекались к дисциплинарной ответственности 74 раза, из них руководители кадровых аппаратов – 17 раз.

За инспектируемый период на службу принято 3755 человек. Вместе с тем за это же время уволен каждый второй (3078) сотрудник от имеющейся штатной численности. В 2008 году из 374 уволенных сотрудников из числа среднего и старшего начальствующего состава 141 (37,7%) имели выслугу лет от 10 до 20 лет и только 19 (13,5%) из них с правом на пенсию. Наибольшее количество уволенных за пять лет отмечается в подразделениях милиции общественной безопасности 35,3%, в том числе из ПДН – 34,7%, УУМ – 51%, дознание - 43,7%, ППСМ - 45%. В подразделениях криминальной милиции - каждый третий (34,8%), из них: в УУР – 41,9%, УНП – 30,6%, БЭП – 38,6%.

Анализ причин увольнения в 2008 году 591 сотрудника показал, что 43,1% оставили службу в связи с переходом на более оплачиваемую работу, 21,8% – уволены на пенсию, остальные – по причине ненормированного рабочего времени и неудовлетворительного материального стимулирования. В результате перечисленных выше обстоятельств происходил размыв профессионального ядра основных подразделений. Доля сотрудников от списочной численности, имеющих стаж работы менее трех лет по итогам 2008 года составила 25%, в том числе в подразделениях уголовного розыска - 45,1%,

по налоговым преступлениям – 43,2%, УУМ – 55,7%, БЭП – 29,5%, органах предварительного следствии – 44,7%.

По инициативе психолога ОВД по Советскому району г. Астрахани, проводилось исследование социально-психологического климата в отделении уголовного розыска. Его результаты: коллектива пока нет, группа образует формальную внешнюю целостность. Большая разобщенность интересов, нет единства мнений по узловым вопросам, цели деятельности группы не приняты как личные. Не сложились еще межличностные взаимоотношения, нет должного делового их опосредования, т.к. преобладают законы стихийного эмоционального (неадекватного) межличностного восприятия. Не определились деловые, эмоциональные и неформальные лидеры. Руководитель еще не завоевал авторитета. Нередки нарушения служебной дисциплины, разное отношение к службе и распоряжениям руководителей. Сотрудникам трудно ориентироваться в своих поступках на единое коллективное мнение, т. к. оно еще не сформировано. Их негативные личностные особенности не проявились в полной мере или сглаживаются энтузиазмом почина. Руководитель должен осуществлять постоянный контроль, формировать ядро из самых активных и компетентных сотрудников для опоры в работе, делегировать часть своих полномочий осмотрительно, фиксировать итоги. Конфликты могут возникать неожиданно, они трудно управляемы. Из-за отсутствия необходимой сплоченности остро переживаются неблагоприятные условия службы, временные трудности становления, акцентируются негативные личностные качества сотрудников.

Однако столь исчерпывающий анализ социально-психологического климата в подразделении, доложенный психологом отделения кадров начальнику ОВД, своего практического применения в работе не нашел.

В сводную ведомость выставлено 428 оценок, из них 147 – неудовлетворительно (34,3%). По выявленным комиссией нарушениям проведено 28 служебных проверок. К дисциплинарной ответственности привлечено 35 сотрудников, в том числе 21 руководитель.

В соответствии с Руководством по оценке оперативно-служебной деятельности инспектируемых органов внутренних дел, утвержденным приказом МВД России №815-05 г. деятельность УВД по Астраханской области в целом оценена «удовлетворительно». Вместе с тем неудовлетворительной признана работа подразделений уголовного розыска, участковых уполномоченных милиции, патрульно-постовой службы милиции, организации работы по руководству специальными учреждениями милиции, и в целом милиции общественной безопасности, а также деятельность ОВД по Енотаевскому и Советскому районам.……

Приложение №4
к диссертационному исследованию на тему
«Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел
в условиях реформирования системы управления МВД России»

Результаты повторной обработки и анализа масива данных ВЦИОМ (проведенного в 2011 году, 40 тысяч респондентов) «Изучение общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации».

Характеристика исследования:

В настоящем отчете анализируются данные по массиву в 2000 опрошенных, которые представляют население четырех регионов РФ, отобранных по «идентичности» структур органов внутренних дел (в дальнейшем везде ОВД): Москвы, Московской области, Ленинградской области и Краснодарского края. Массив (по 500 респондентов на каждый регион) имеет коэффициенты весов каждого из этих регионов в генеральной совокупности. В ряде случаев (при связи доли региона в населении РФ с признаками деятельности, затрагивающей правовое поле) эти коэффициенты имеет смысл вводить только при анализе массива в 41.500 респондентов. В Табл. 1 Раздела 2 отчёта приведены веса групп по степени обеспокоенности социальными проблемами, по степени ощущения страхов, боязни противоправных действий и групп по качественному сочетанию источников сведений об ОВД. В ряде случаев перевзвешивание дает некоторые (порой крупные) изменения весов групп. Однако при анализе в отдельно взятых регионах средние значения заказанных параметров не меняются ни в исходном, ни во взвешенном массивах. Анализ проведен по исходным данным.

Задачи исследования:

Основными задачами исследования были две:

1 – сравнить общественное мнение четырех регионов в работе различных подразделений ОВД, сделав при этом упор на оценку патрульно-постовой службы, ГИБДД, дежурной части, службы по делам несовершеннолетних и участковых уполномоченных;

2 – разработать на основании полученной картины рекомендации для улучшения деятельности определенных подразделений ОВД.

Исходя из этих задач массив исследования был полностью перекодирован: все шкалы были выровнены для статистического сравнения параметров. Там, где это было возможно, ряд параметров был укрупнен. Число переменных в исходном массиве составляло 271 (в градациях пакета SPSS). Число переменных в переработанном под задачи заказчика массиве составило 561.

Обработка информации была проведена с помощью пакета SPSS и по оригинальным методикам, апробированным в Институте социологии РАН,

начиная с 1968 г. в проектах «Общественное мнение», «Образ жизни» и «Питер-1999», «Москва-2004» и т.д. Результаты её частично представлены в таблицах, диаграммах и графиках в Разделе 2 отчета: «Количественные результаты исследования» (с. 25-48). Таблицы и рисунки в тексте Раздела 1 имеют свою сквозную нумерацию, в разделе 2 – свою. При ссылке на таблицы Раздела 2 применяется ссылка в скобках (см. Табл. 1, продолжение 2, Р. 2).

КАРТИНА В ЦЕЛОМ.

В представляемом исследовании четыре региона по ответам людей резко различаются криминальной обстановкой в них.

Таблица 1. Объёмы правонарушений в исследуемых регионах (в % к числу опрошенных и в знаках силы и вектора отклонений от среднего веса по массиву в целом в каждом из регионов; n = 2000[1])

Объём правонарушений	Были ли объектами противоправных действий (любых)?					
	В % по строке			В % по колонке *		
	Были	Не были	S	Были	Не были	S
В целом по 4 регионам	**12,5**	**87,5**	**100**	**100**	**100**	**100**
Москва	**12,0**	**88,0**	**100**	**44,9**	**45,1**	**45,1**
Московская область	**6,2**	**93,8**	**100**	**14,3**	**29,6**	**27,8**
Ленинградская область	**12,0**	**88,0**	**100**	**6,7**	**6,7**	**6,7**
Краснодарский край	**20,0**	**80,0**	**100**	**34,0**	**18,6**	**20,5**
Значимость отклонений %	**Веса в абс.по строке (n по 500)**			**По колонке (n перевзвешены)**		
Москва	±	±	**100**	±	±	**45,1**
Московская область	—	+++	**100**	—	+++	**27,8**
Ленинградская область	±	±	**100**	±	±	**6,7**
Краснодарский край	+++	—	**100**	+++	—	**20,5**

Из данных таблицы следует, что при средней «охваченности» населения четырёх регионов противоправными действиями в 12,5% (каждый восьмой) «фаворитом» в этом деле выступает Краснодарский край, где доля «охваченных» составляет 20,0% (каждый пятый). В Московской области, наоборот: доля граждан, подвергнувшаяся противоправным действиям за год, падает до 6,2% (каждый шестнадцатый). Перевзвешивание массивов на генеральную совокупность не меняет этот вывод: сила отклонения «веса преступного поля» в большую и меньшую стороны остается значимой в 95% доверительном интервале.

КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ.

Таблица 1. Состав опрошенного ансамбля: распределение опрошенных по социально-демографическим группам и признакам, отобранным для анализа (в абс. выраж. и в % к числу опрошенных, n_{2012} = 2000 /при взвешивании соответственно доле в генеральной совокупности

[1] "+++ " или "−−−" означают 95% доверительный интервал отклонения, "++ " и "−−" – 90%, а "+" или "−" – 80% доверительный интервалы. Отклонения в более низком интервале фиксируются знаком "+−", а нерепрезентативная частота знаком " . ".

виртуальное nv_{2012} =7419/. В случае неполных ответов дается распределение только по «валидному» %).

ПРИЗНАКИ и ГРУППЫ	ОБЪЕМ		%	
ПОЛ :				
МУЖЧИНЫ	917		45,9	
ЖЕНЩИНЫ	1083		54,2	
ПОКОЛЕНИЕ :				
до 29 лет включительно	485		24,3	
от 30 до 49 лет	731		36,6	
50 лет и старше	784		39,2	
РОД ЗАНЯТИЙ:	1940		97,0	
предприниматели и ИТД	70		3,6	
Рабочие	248		12,8	
Специалисты	405		20,9	
руководство организаций и подразделений	132		6,8	
рядовые служащие	486		25,1	
Пенсионеры	394		20,3	
Домохозяйки	71		3,7	
Студенты	80		4,1	
Безработные	54		2,8	
ОБРАЗОВАНИЕ:				
ниже среднего	66		3,3	
среднее общее	422		21,1	
среднее специальное	946		47,3	
Высшее	566		28,3	
ДОСТАТОК :	1658		82,9	
бедные	56		2,8	
среднего достатка	1072		53,6	
богатые	530		26,5	
АНАЛИЗИРУЕМЫЕ РЕГИОНЫ:	**н/взв**	**взвеш**	**н/взв**	**взвеш**
Москва	500	3344	25,0	45,1
Московская область	500	2060	25,0	27,8
Ленинградская область	500	497	25,0	6,7
Краснодарский край	500	1518	25,0	20,5

Таблица 1 (продолжение 1).

ПРИЗНАКИ и ГРУППЫ	ОБЪЕМ	%
ВКЛЮЧЕННОСТЬ В ОВД:	1881	94,1
не имеют отношения к ОВД	1011	53,7
есть (были) знакомые в ОВД	835	44,4
сами работают (ли) в ОВД	35	1,9

ЯВЛЯЛИСЬ ЛИ ОБЪЕКТОМ ПРАВОНАРУШЕНИЙ:				
ДА		251		12,5
НЕТ		1749		87,5
ТИП СЕМЬИ:				
Одинокие		158		7,9
семья из 2-4 человек		1685		84,3
5 и более совместно проживающих		157		7,9
ГРУППЫ ПО СТЕПЕНИ ОБЕСПОКОЕННОСТИ:	**н/взв**	**взвеш**	**н/взв**	**Взвеш**
Обеспокоены ниже среднего /-/	386	1065	19,3	14,4
Обеспокоены в среднем /+-/	1183	4501	59,2	60,7
Обеспокоены выше среднего /+/	369	1569	18,5	21,1
ГРУППЫ ПО СТЕПЕНИ ОЩУЩЕНИЯ ОПАСНОСТИ	**н/взв**	**взвеш**	**н/взв**	**взвеш**
Испытывают опасения ниже среднего /-/	430	1270	21,5	17,1
Испытывают опасения в средней степени /+-/	1329	4950	66,5	66,7
Испытывают опасения в высокой степени /+/	241	1199	12,1	16,2
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИСТОЧНИКОВ СВЕДЕНИЙ ОБ ОВД:	**н/взв**	**взвеш**	**н/взв**	**взвеш**
источников не названо	165	577	14,6	15,7
только теле- и радиопередачи	134	490	11,9	13,3
только МЛК (беседы, слухи)	115	312	10,2	8,5
только пресса+телевидение+радио	98	241	8,7	6,5
только личный опыт	125	498	11,1	13,5
только кинофильмы и сериалы	32	92	2,8	2,5
пресса+телевидение+радио+МЛК	80	296	7,1	8,0
телевидение+радио+МЛК	75	230	6,6	6,2
телевидение+радио+кинофильмы и сериалы	58	141	5,1	3,8
Личный опыт+ телевидение+радио	35	76	3,1	2,0
только личный опыт+МЛК	64	199	5,7	5,4
только пресса+телевидение+радио+фильмы	115	410	10,2	11,1
только Интернет	12	51	1,1	1,4
только телевидение+радио+Интернет	20	72	1,8	2,0
ЖИЗНЬ В РФ ЗА 5-6 ЛЕТ СТАЛА:	**1647**		**82,4**	
1 – опаснее		530		32,2
2 - скорее опаснее		575		34,9
3 - скорее безопаснее		418		25,4
4 – безопаснее		124		7,5

Таблица 1 (продолжение 2).

ПРИЗНАКИ и ГРУППЫ	ОБЪЕМ	%
УВЕРЕННОСТЬ В ЗАЩИЩЕННОСТИ:	**1859**	**93,0**
1 - не уверены	502	27,0
2 - скорее не уверены, чем уверены	657	35,3
3 - скорее уверены, чем не уверены	532	28,6
4 – уверены	168	9,0
ОЩУЩЕНИЕ ЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТ	**1816**	**90,8**
1 – чувствуют себя менее защищенными,	271	14,9
2 – скорее менее защищенными,	483	26,6
3 – ощущение не изменилось,	624	34,4
4 – скорее более защищенными,	175	9,6
5 – чувствуют себя более защищенными	263	14,5
ВПЕЧАТЛЕНИЯ ОТ КОНТАКТОВ С СОТРУДНИКАМИ ОВД:		
ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ:	**401**	**20,1**
Отрицательные	178	44,4
Положительные	223	55,6
ГИБДД:	**554**	**27,7**
Отрицательные	295	53,2
Положительные	259	46,8
ДЕЖУРНОЙ ЧАСТИ:	**377**	**18,9**
Отрицательные	**183**	**48,5**
Положительные	**194**	**51,5**
ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	**179**	**9,0**
Отрицательные	42	23,5
Положительные	137	76,5
УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ:	**359**	**18,0**
Отрицательные	155	43,2
Положительные	204	56,8
НАСКОЛЬКО ДОВЕРЯЮТ ОВД (ПОЛИЦИИ):	**1746**	**87,3**
1 – в целом не доверяют	322	18,4
2 – скорее не доверяют	435	24,9
3 – скорее доверяют	691	39,6
4 – в целом доверяют	298	17,1
НАДО ЛИ ГРАЖДАНАМ ПОМОГАТЬ ОІ	**1825**	**91,3**
1 – помогать не следует	82	4,5
2 – следует помогать в некоторых случаях	405	22,2
3 – следует помогать в большинстве случаев	753	41,3
4 – следует помогать всегда	585	32,1

Таблица 1 (продолжение 3).

ПРИЗНАКИ и ГРУППЫ	ОБЪЕМ	%
ЗАИНТЕРЕСОВАНЫ ЛИ ОВД В ПОМОЩ	**1611**	**80,6**
1 – не заинтересованы	200	12,4
2 – скорее не заинтересованы	304	18,9
3 – скорее заинтересованы	618	38,4
4 – заинтересованы	489	30,4
ПРОТИВОПРАВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ОВД:	**1786**	**89,3**
Никогда не наблюдали таких действий ОВД	1229	68,8
Видели, но не уверены в их неправомерности	153	8,6
Наблюдали не правовые действия ОВД	404	22,6
ХАРАКТЕР ОСВЕЩЕНИЯ ОВД В СМИ:	**1605**	**80,3**
Деятельность ОВД очерняется	21	1,3
Деятельность ОВД скорее очерняется	118	7,4
Деятельность ОВД освещается объективно	459	28,6
Деятельность ОВД скорее приукрашивается	754	47,0
Деятельность ОВД приукрашивается	253	15,8
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ОВД:	**1634**	**81,7**
Совсем НЕ эффективны	367	22,5
Скорее НЕ эффективны	607	37,1
Скорее эффективны	480	29,4
в полной мере эффективны	180	11,0
ТРЕВОГА ПРИ КОНТАКТАХ С ОВД:	**1793**	**89,7**
к первым, тем, кто тревожится	454	25,3
скорее к первым, тем, кто тревожится	522	29,1
скорее ко вторым, тем, кто не тревожится	511	28,5
ко вторым (безусловно)	306	17,1
САМООЦЕНКА ОТНОШЕНИЯ К ОВД:	**1661**	**83,1**
Относятся безусловно отрицательно	104	6,3
Относятся скорее отрицательно	436	26,2
Относятся скорее положительно	1006	60,6
Относятся безусловно положительно	115	6,9

Таблица 1 (продолжение 4).

ПРИЗНАКИ и ГРУППЫ	ОБЪЕМ	%
КАКИЕ ОПАСЕНИЯ ИСПЫТЫВАЮТ:		
боюсь, что меня убьют или покалечат	351	17,6
боюсь, что убьют или покалечат моих близких родственников	617	30,9
боюсь лишиться имущества в результате ограбления, кражи	381	19,1
опасаюсь, что посторонние узнают обо мне лишнее	95	4,8
боюсь лишиться имущества вследствие пожара	462	23,1
боюсь разорения, нищеты	352	17,6
опасаюсь клеветы, наговоров	139	7,0
боюсь за благополучие своей семьи	1135	56,8
боюсь за будущее детей	1103	55,2
опасаюсь стать жертвой произвола со стороны ОВД	302	15,1
опасаюсь увольнения	200	10,0
боюсь болезней	661	33,1
боюсь спиться, стать алкоголиком	38	1,9
опасаюсь стать наркоманом	16	,8
опасаюсь стать жертвой произвола со стороны руководства	256	12,8
опасаюсь пострадать в ходе межнациональных конфликтов	121	6,1
ничего не боюсь	105	5,3
Другое	9	,5
затрудняюсь ответить	141	7,1
КТО ПОМОЖЕТ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ?		
органы внутренних дел (полиция)	566	28,3
бдительные соседи	538	26,9
старший по дому, по подъезду	62	3,1
общественные организации по месту жительства	29	1,5
отряд добровольной народной дружины	37	1,9
местные власти	120	6,0
частные охранные структуры	96	4,8
члены семьи, родственники	1199	60,0
незнакомые люди, прохожие	56	2,8
я сам(-а)	1449	72,5
Никто	25	1,3
Другие	4	,2
затрудняюсь ответить	28	1,4

Таблица 1 (продолжение 5).

ПРИЗНАКИ и ГРУППЫ	ОБЪЕМ	%
ПРИЧИНЫ НЕУДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ ОВД:		
недостаток профессионализма	240	34,2
низкое качество отбора в органы	307	43,7
низкий престиж профессии	135	19,2
коррупция в органах	422	60,1
Недостаточный контроль со стороны общества	124	17,7
неуважение сотрудников органов к гражданам	249	35,5
нерешенность социальных проблем сотрудников	80	11,4
несовершенство законодательной базы	88	12,5
вседозволенность сотрудников ОВД	164	23,4
низкий уровень технической оснащенности	26	3,7
Другое	12	1,7
ЧТО ДОЛЖНО СДЕЛАТЬ МВД ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ РАБОТЫ ОВД?		
повысить качество отбора сотрудников в органы	989	51,0
повысить квалификацию сотрудников	986	50,9
привлекать общество к борьбе с преступностью	518	26,7
бороться с коррупцией в органах	1207	62,3
увеличить количество патрульных нарядов	396	20,4
увеличить количество опорных пунктов	374	19,3
усилить контроль за вышедшими из заключения	620	32,0
повысить служебную дисциплину в органах	791	40,8
уделять внимание адресной работе	550	28,4
шире использовать технические средства	486	25,1
повышать юридическую грамотность людей	391	20,2
Другое	41	2,1

Таблица 1 (продолжение 6).

ПРИЗНАКИ и ГРУППЫ	ОБЪЕМ	%
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕРЫ ПО СНИЖЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ		
усиление ответственности граждан за нарушения	599	32,4
улучшение нравственного климата в стране	618	33,4
усиление общественного контроля над ОВД	450	24,3
усовершенствование законодательной базы	444	24,0
широкое распространение правдивой информации	262	14,2
обеспечение равенства всех перед законом	591	31,9
создание программы формирования правосознания	149	8,0
смягчение наказаний за правонарушения	229	12,4
социальная поддержка бывших заключенных	482	26,0
Предоставление дополнительных прав ОВД	299	16,2
решение социальных проблем сотрудников ОВД	455	24,6
повышение технической оснащенности ОВД	355	19,2
повышение престижа работы в ОВД	364	19,7
борьба с коррупцией в органах власти	892	48,2
снижение безработицы, создание рабочих мест	494	26,7
повышение уровня и качества жизни населения	533	28,8
ограничение миграции	326	17,6
ЧАЩЕ НАРУШАВШИЕ ПРАВА ГРАЖДАН ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ОВД		
патрульно-постовая служба	170	42,1
дежурная часть	88	21,8
служба участковых уполномоченных	43	10,6
уголовный розыск	21	5,2
Следствие	27	6,7
миграционная служба (паспортные столы)	52	12,9
вневедомственная охрана	14	3,5
ГИБДД	212	52,5
ОВД (полиция) на транспорте	25	6,2
лицензионно-разрешительная служба	4	1,0
инспектор по делам несовершеннолетних	4	1,0
Затрудняюсь ответить	23	5,7

Таблица 1 (окончание).

ПРИЗНАКИ и ГРУППЫ	ОБЪЕМ	%
ЧУВСТВА, ВЫЗЫВАЕМЫЕ ОСВЕЩЕНИЕМ РАБОТЫ ОВД В СМИ		
страх, чувство незащищенности	661	33,1
возмущение нарушением прав граждан ОВД	589	29,5
возмущение неэффективной работой ОВД	654	32,7
сочувствие к сотрудникам ОВД	383	19,2
восхищение сотрудниками ОВД	172	8,6
желание помочь работникам ОВД	242	12,1
желание принять меры, чтобы обезопасить жизнь	494	24,7
желание обзавестись огнестрельным оружием	170	8,5
Другое	27	1,4
Затрудняюсь ответить	329	16,5
ПРИЧИНЫ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОВ ОКРУЖАЮЩИМИ ЛЮДЬМИ		
Иначе нельзя прожить, жизнь заставляет	29	12,1
Безнаказанность, нарушителям все сходит с рук	23	9,6
Бедность, нищета, безработица	24	10,0
Неграмотность, незнание законов	20	8,4
Алкоголизм (нарушают по пьяни)	6	2,5
Таков менталитет русских, в России иначе нельзя	14	5,9
Коррупция, власть сама нарушает законы	7	2,9
Государство толкает людей на преступления	15	6,3
Безалаберность, безответственность, бескультурье	27	11,3
Несовершенство законов	25	10,5
Зависит от ситуации	3	1,3
Хотят выгоды, не желают соблюдать правила	10	4,2
Названы конкретные нарушения	6	2,5
Другое	8	3,3
Затрудняюсь ответить	38	15,9

Таблицы 2, 2А. Разброс от средних значений оценок: **Обеспокоенности** проблемами страны (в отклонениях от среднего балла по каждому респонденту как в целом по всем 4 регионам, так и по каждому из них).

Таб. 2.

СТЕПЕНЬ ОБЕСПОКОЕННОСТИ РАЗЛИЧНЫМИ ПРОБЛЕМАМИ:					
Проблемы:	**В целом**	**Москва**	**Мос.обл.**	**Лен.обл.**	**Красн.кр**
1 Бедность	**,1825**	,0394	,1756	,2655	,2501
2 Высокие тарифы на жилье	**,2453**	,1392	,2263	,3192	,2971
3 Дороговизна жилья	**,0294**	-,1008	,0173	,1147	,0916
4 Качество медобслуживания	**,1153**	,0660	,0647	,2408	,0919
5 Техногенные аварии	**-,1962**	-,1599	-,2315	-,2774	-,1149

6 Этнические конфликты	**-,2273**	-,0933	-,1896	-,4245	-,2134
7 Угроза терактов	**-,0898**	,0879	-,0649	-,3047	-,0942
8 Ограничение демократии	**-,3236**	-,2918	-,3533	-,4422	-,2121
9 Коррупция	**,0330**	-,0008	,0386	,0357	,0584
10 Криминализация общества	**,0808**	,1304	,0159	,1454	,0320
11 Наркомания, алкоголизм	**,1359**	,1528	,1152	,2943	-,0180
12 Ограничения досуга	**-,0421**	-,1045	-,0091	-,0145	-,0399
13 Безнравственность	**,0806**	,1293	,0767	,1346	-,0186
14 Социальное неравенство	**-,1046**	-,0664	-,1103	-,1779	-,0668
15 Недоступность образования	**-,0384**	-,1192	-,0006	-,0332	,0007
16 Низкое качество питания	**,0439**	,0722	,1066	-,0043	-,0010
17 Сцены насилия в СМИ	**,0321**	,0992	,0945	,0221	-,0922

Таблица 2А. Разброс от средних значений оценок **Обеспокоенности** проблемами страны **в целом** и в группах по **полу, возрасту, образованию, роду занятий, достатку** и **степени ощущения опасности** (в отклонениях от средней).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
В ЦЕЛОМ	**,183**	**,245**	**,029**	**,115**	**-,196**	**-,227**	**-,090**	**-,324**	**,033**	**,081**	**,136**	**-,042**	**,081**	**-,105**	**-,038**	**,044**	**,032**
Мужчины	**,155**	**,239**	**,033**	**,110**	**-,190**	**-,175**	**-,059**	**-,301**	**,054**	**,077**	**,133**	**-,053**	**,071**	**-,109**	**-,050**	**,026**	**,003**
Женщины	**,206**	**,250**	**,027**	**,120**	**-,202**	**-,271**	**-,116**	**-,343**	**,015**	**,084**	**,138**	**-,033**	**,089**	**-,101**	**-,029**	**,059**	**,057**
До 29 лет	**,141**	**,207**	**,101**	**,100**	**-,230**	**-,207**	**-,060**	**-,299**	**,032**	**,075**	**,141**	**,004**	**,016**	**-,122**	**,021**	**,056**	**-,015**
30-49 лет	**,173**	**,231**	**,023**	**,093**	**-,165**	**-,184**	**-,091**	**-,327**	**,021**	**,060**	**,134**	**-,027**	**,093**	**-,091**	**-,025**	**,023**	**,030**
50 лет и старше	**,217**	**,282**	**-,010**	**,146**	**-,206**	**-,280**	**-,107**	**-,336**	**,045**	**,103**	**,135**	**-,085**	**,109**	**-,106**	**-,090**	**,056**	**,064**
Ниже среднего	**,371**	**,341**	**,091**	**,270**	**-,172**	**-,233**	**-,128**	**-,345**	**-,017**	**,038**	**,008**	**,061**	**-,025**	**-,143**	**-,101**	**,023**	**-,185**
Среднее общее	**,216**	**,249**	**,040**	**,132**	**-,187**	**-,245**	**-,138**	**-,316**	**,016**	**,098**	**,167**	**-,059**	**,023**	**-,106**	**-,029**	**,081**	**,001**
Средн. спец.	**,186**	**,254**	**,019**	**,093**	**-,185**	**-,230**	**-,065**	**-,317**	**,044**	**,054**	**,119**	**-,040**	**,094**	**-,101**	**-,047**	**,037**	**,048**
Высшее	**,130**	**,216**	**,032**	**,123**	**-,224**	**-,209**	**-,092**	**-,338**	**,033**	**,118**	**,155**	**-,044**	**,113**	**-,105**	**-,024**	**,031**	**,052**
«Бизнесмены»	**,235**	**,281**	**,161**	**,184**	**-,166**	**-,363**	**-,019**	**-,375**	**,021**	**,148**	**,141**	**-,131**	**,042**	**-,202**	**,034**	**-,024**	**,014**
Рабочие	**,277**	**,339**	**,066**	**,144**	**-,227**	**-,341**	**-,223**	**-,300**	**,036**	**,063**	**,181**	**-,036**	**,058**	**-,105**	**-,005**	**,026**	**-,038**
Специалисты	**,165**	**,222**	**,047**	**,136**	**-,232**	**-,229**	**-,115**	**-,357**	**,054**	**,061**	**,155**	**,000**	**,075**	**-,111**	**-,026**	**,078**	**,058**
Руководители	**,026**	**,205**	**-,036**	**,139**	**-,174**	**-,171**	**-,017**	**-,225**	**,040**	**,120**	**,199**	**-,101**	**,181**	**-,070**	**-,073**	**-,058**	**,005**
Рядовые служ.	**,140**	**,197**	**,031**	**,045**	**-,164**	**-,144**	**-,055**	**-,291**	**,041**	**,034**	**,086**	**-,033**	**,073**	**-,084**	**-,029**	**,068**	**,063**
Пенсионеры	**,234**	**,315**	**-,041**	**,160**	**-,205**	**-,273**	**-,096**	**-,391**	**,031**	**,124**	**,107**	**-,082**	**,103**	**-,102**	**-,096**	**,059**	**,067**
Домохозяйки	**,328**	**,299**	**,123**	**,167**	**-,191**	**-,309**	**-,063**	**-,383**	**-,038**	**,133**	**,218**	**-,131**	**,043**	**-,178**	**-,128**	**-,010**	**,073**
Студенты	**,097**	**,035**	**-,008**	**,010**	**-,253**	**-,077**	**,053**	**-,274**	**,059**	**,160**	**,147**	**,085**	**,035**	**-,090**	**,085**	**-,003**	**-,079**
Безработные	**,097**	**,035**	**-,008**	**,010**	**-,253**	**-,077**	**,053**	**-,274**	**,059**	**,160**	**,147**	**,085**	**,035**	**-,090**	**,085**	**-,003**	**-,079**
Достаток низкий	**,315**	**,358**	**,093**	**,097**	**-,214**	**-,219**	**-,112**	**-,471**	**-,027**	**-,019**	**,097**	**-,174**	**,011**	**-,024**	**-,048**	**,154**	**,038**
Достаток средний	**,242**	**,278**	**,034**	**,112**	**-,208**	**-,267**	**-,128**	**-,372**	**,015**	**,047**	**,129**	**-,003**	**,062**	**-,104**	**-,009**	**,069**	**,046**
Достаток высокий	**,081**	**,201**	**-,007**	**,132**	**-,198**	**-,164**	**,008**	**-,291**	**,085**	**,146**	**,150**	**-,113**	**,133**	**-,128**	**-,102**	**-,009**	**,063**
Низкая	**,247**	**,323**	**,122**	**,110**	**-,277**	**-,259**	**-,172**	**-,414**	**,069**	**,110**	**,184**	**-,033**	**,176**	**-,183**	**-,068**	**-,039**	**,081**
Средняя	**,194**	**,246**	**,039**	**,119**	**-,188**	**-,244**	**-,102**	**-,329**	**,037**	**,056**	**,121**	**-,024**	**,040**	**-,092**	**-,019**	**,078**	**,016**
Высокая	**,005**	**,104**	**-,191**	**,105**	**-,095**	**-,085**	**,119**	**-,128**	**-,052**	**,164**	**,136**	**-,159**	**,134**	**-,030**	**-,090**	**,007**	**,035**

Значения позиций 1-16 см на предыдущей странице.

Таблицы 3. Разброс от средних значений оценок **удовлетворенности** контактами с различными службами ОВД (в отклонениях от среднего балла по каждому респонденту как в целом по всем 4 регионам, так и по каждому из них).

УДОВЛЕТВОРЕННОСТЬ КОНТАКТАМИ СО СЛУЖБАМИ ОВД:					
Контактами с подразделениями	**В целом**	**Москва**	**Мос.обл**	**Лен.обл.**	**Красн.кр**
1 Патрульно-постовой службой	**,0127**	,1546	-,0589	-,0714	-,0266
2 Дежурной частью	**-,0394**	-,0987	-,0148	,0842	-,0216
3 Службой участковых	**,0106**	-,0265	,0305	-,0750	,0380
4 Уголовным розыском	**-,0554**	-,0205	-,0645	-,1000	-,0347
5 Следствием	**-,0511**	-,0495	-,0578	,0000	-,0320
6 Миграционной службой	**,0313**	,0893	,0299	,0000	-,0261
7 Вневедомственной охраной	**,1149**	-,0260	,1448	,5000	,1413
8 ГИБДД	**-,1508**	-,1032	-,3308	,0025	-,0019
9 ОВД (полиция) на транспорте	**-,0327**	-,1241	-,0068	,0000	-,0207
10 Разрешительной службой	**,2083**	,1753	,2647	,0000	-,1477
11 По делам несовершеннолетних	**,2464**	,2296	,2941	-,1000	,0160

Таблица 3А. Разброс от средних значений оценок **удовлетворенности** контактами с различными службами ОВД **в целом** и в группах по **полу, возрасту, образованию, роду занятий, достатку и степени ощущения опасности** (в отклонениях от средней).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
В ЦЕЛОМ	,013	-,039	,011	-,055	-,051	,031	,115	-,151	-,033	,208	,246
Мужчины	,043	,021	,012	-,095	-,061	,003	,124	-,131	,029	,125	,159
Женщины	-,018	-,095	,009	-,018	-,043	,056	,106	-,177	-,090	,289	,314
До 29 лет	,012	-,079	,006	,053	,002	,026	,063	-,148	-,017	,243	,271
30-49 лет	-,044	-,016	,015	-,058	-,057	,024	,111	-,118	-,096	,236	,301
50 лет и старше	,074	-,038	,009	-,119	-,076	,044	,156	-,200	,013	,156	,187
Ниже среднего	-,106	-,106	-,316	-,061	-,045	,230	,192	-,085	-,036	,606	,606
Среднее общее	,004	-,098	,097	-,181	-,093	,040	,201	-,158	,040	,122	,359
Средн. спец.	,007	-,044	,007	-,022	-,057	,036	,127	-,157	-,016	,195	,242
Высшее	,037	,005	-,004	-,034	-,019	,010	,045	-,141	-,109	,250	,173
«Бизнесмены»	,070	-,235	,106	-,909	-,205	,030	,356	-,036	,129	,061	,074
Рабочие	-,006	-,043	-,049	,023	,070	,035	-,151	,055	-,612	,055	,041
Специалисты	-,052	-,018	,022	,045	-,063	-,083	,141	-,195	,034	,369	,350
Руководители	,066	,034	,015	-,086	,044	,118	-,052	-,184	-,243	,195	,246
Рядовые служ.	-,038	-,041	,025	-,031	-,128	,025	,157	-,172	-,009	,186	,320
Пенсионеры	,115	-,027	-,047	-,196	-,033	,103	,188	-,258	,010	,121	,143
Домохозяйки	-,197	-,264	-,296	-,091	,106	,644	-,091	-,076	-,091	,455	,205
Студенты	,203	-,226	,285	-,104	-,091	-,006	,025	-,278	-,091	,178	,182
Безработные	-,136	-,083	,250	,000	,444	,133	,667	-,097	-,417	,000	,000
Достаток низки	,208	-,509	-,068	-,036	,371	,208	,371	-,370	-,182	-,182	,697
Достаток средн	-,052	-,022	,015	-,020	-,067	,009	,119	-,185	,033	,228	,251
Достаток высок	,126	-,050	,000	-,201	-,066	,056	,018	-,077	-,183	,235	,215
Низкая	,003	,059	,053	,007	,050	-,064	,108	-,153	,063	,054	,027
Средняя	-,053	-,063	,017	-,059	-,090	,037	,141	-,134	-,037	,282	,304
Высокая	,298	-,052	-,045	-,106	,013	,084	-,015	-,271	-,134	,054	,183

1 Патрульно-постовой службой
2 Дежурной частью
3 Службой участковых
4 Уголовным розыском
5 Следствием
6 Миграционной службой
7 Вневедомственной охраной
8 ГИБДД
9 ОВД (полиция) на транспорте
10 Разрешительной службой

11 По делам несовершеннолетних

Таблицы 4. Разброс от средних значений оценок **доверия различным институтам** (в отклонениях от среднего балла по каждому респонденту как в целом по всем 4 регионам, так и по каждому из них).

ДОВЕРИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ОБЩЕСТВЕННЫМ ИНСТИТУТАМ:					
Степень доверия институтам:	**В целом**	**Москва**	**Мос.обл.**	**Лен.обл.**	**Красн.кр**
1 Суду	**,0416**	-,2177	-,0820	,3258	,1450
2 Прокуратуре	**,0936**	-,0863	,1154	,3214	,0410
3 ФСБ	**,3967**	,4641	,5008	,4076	,2150
4 ОВД (полиция)	**,0005**	,0350	,0262	-,0159	-,0409
5 ФСКН	**-,1023**	-,2411	-,1090	-,1812	,1037
6 ФСИН	**,0540**	-,2178	,2549	,1303	,0721
7 Профсоюзам	**-,4429**	-,4181	-,3872	-,4961	-,4674
8 Политическим партиям	**-,4076**	-,3826	-,3940	-,4730	-,3857
9 Правозащитникам	**-,0966**	,0265	-,2231	-,1241	-,0748
10 Общественной палате	**,0501**	,1552	,0040	-,1431	,0977
11 СМИ	**,2817**	,4133	,0197	,3353	,3500
12 Религиозным организациям	**,0883**	,3482	,2699	-,2403	-,1070

Таблица 4А. Разброс от средних значений оценок **доверия различным институтам в целом** и в группах **в целом** и в группах по **полу, возрасту, образованию, роду занятий, достатку и степени ощущения опасности** (в отклонениях от средней).).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
В ЦЕЛОМ	,042	,094	,397	,001	-,102	,054	-,443	-,408	-,097	,050	,282	,088
Мужчины	,050	,111	,414	,041	-,062	,082	-,479	-,440	-,116	,001	,250	,079
Женщины	,035	,078	,381	-,035	-,139	,027	-,412	-,379	-,080	,093	,309	,096
До 29 лет	,112	,194	,445	,058	-,111	,088	-,455	-,420	-,107	-,064	,208	-,110
30-49 лет	,037	,084	,395	-,081	-,119	,045	-,418	-,352	-,120	,111	,252	,153
50 лет и старше	-,001	,036	,366	,041	-,081	,040	-,459	-,451	-,067	,062	,354	,147
Ниже реднего	,053	-,026	,380	,367	,097	,024	-,430	-,284	-,084	-,082	,061	-,151
Среднее общее	,248	,236	,259	,077	-,041	,066	-,391	-,376	-,224	-,165	,240	-,107
Средн. спец.	-,024	,040	,406	-,077	-,112	,019	-,435	-,415	-,022	,212	,302	,127
Высшее	,000	,093	,479	,030	-,151	,106	-,494	-,431	-,136	-,055	,304	,178
«Бизнесмены»	,145	,294	,432	,198	-,015	,031	-,470	-,633	-,268	-,156	,435	-,328
Рабочие	,221	,206	,380	,038	-,025	,156	-,457	-,407	-,180	-,101	,269	-,248
Специалисты	,053	,088	,501	-,059	-,208	,065	-,533	-,357	-,001	,045	,217	,175
Руководители	,071	,052	,626	-,041	-,214	-,036	-,516	-,474	-,288	,213	,194	,361
Рядовые служ.	-,129	,001	,239	-,102	-,188	-,070	-,267	-,327	,059	,253	,313	,257
Пенсионеры	,015	,030	,344	,093	,049	,117	-,456	-,441	-,156	-,005	,282	,119
Домохозяйки	,260	,287	,428	,074	-,025	,159	-,693	-,579	-,172	-,121	,441	-,279
Студенты	,046	,129	,542	-,039	-,093	,063	-,431	-,402	-,122	-,157	,487	-,123
Безработные	,195	,266	,538	,221	-,017	,352	-,507	-,703	-,405	-,255	,192	-,150
Достаток низкий	,157	,002	,374	,295	-,159	,003	-,246	-,486	-,163	-,321	,419	-,203
Достаток средний	,055	,099	,407	,014	-,056	,102	-,481	-,415	-,126	,024	,218	,125
Достаток высокий	-,082	,039	,469	-,106	-,234	-,027	-,457	-,431	-,025	,176	,401	,219
Низкая	,129	,089	,309	,033	-,158	,156	-,490	-,453	,044	-,114	,437	-,003
Средняя	,003	,108	,389	,046	-,040	,102	-,426	-,375	-,123	-,001	,208	,055
Высокая	,108	,023	,575	-,305	-,349	-,338	-,452	-,504	-,199	,518	,397	,401

1 Суду
2 Прокуратуре
3 ФСБ
4 ОВД (полиция)
5 ФСКН
6 ФСИН
7 Профсоюзам
8 Политическим партиям
9 Правозащитникам

10 Общественной
палате
11 СМИ
12 Религиозным
организациям

Таблицы 5. Разброс от средних значений оценок **мест, вызывающих опасения в дневное время** (в отклонениях от среднего балла по каждому респонденту как в целом по всем 4 регионам, так и по каждому из них).

АРЕАЛЫ ОПАСЕНИЙ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ДНЕВНОЕ ВРЕМЯ:					
Опасные места:	**В целом**	**Москва**	**Мос.обл.**	**Лен.обл.**	**Красн.кр**
1 В квартире, дома, на даче	**-,0554**	-,0986	-,1493	-,0847	,1038
2 В подъезде	**-,0587**	-,0178	-,0174	-,0220	-,1917
3 Во дворе, возле дома	**-,0331**	-,0955	-,0345	-,0114	,0083
4 В парках, скверах	**,0202**	-,0489	,0352	,0363	,0572
5 В местах отдыха, досуга	**-,0111**	-,0691	-,0356	,0195	,0363
6 По месту работы, учёбы	**-,1226**	-,1577	-,1447	-,1094	-,0790
7 В общественном транспорте	**,0283**	,0651	,0257	-,0604	,0811
8 На ж/дорожном транспорте	**,0441**	,0993	,0484	,0735	-,0419
9 На воздушном транспорте	**,0059**	,0537	,0770	,0102	-,1135
10 На автомагистралях	**,2235**	,2496	,2288	,1861	,2274
11 На водном транспорте	**-,0552**	,0270	-,0374	-,0311	-,1644

Таблица 5А. Разброс от средних значений оценок **мест, вызывающих опасения в дневное время**, **в целом** и в группах по **полу, возрасту, образованию, роду занятий, достатку и степени ощущения опасности** (в отклонениях от средней).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
В ЦЕЛОМ	-,055	-,059	-,033	,020	-,011	-,123	,028	,044	,006	,224	-,055
Мужчины	-,042	-,065	-,046	-,005	-,017	-,094	,028	,024	,022	,236	-,050
Женщины	-,066	-,053	-,022	,042	-,006	-,148	,029	,062	-,009	,212	-,060
До 29 лет	-,075	-,051	-,038	,006	-,008	-,120	,031	,048	,031	,213	-,037
30-49 лет	-,044	-,069	-,037	,035	,006	-,101	,008	,037	,005	,220	-,072
50 лет и старш	-,054	-,054	-,027	,015	-,031	-,149	,045	,049	-,010	,234	-,051
Ниже среднего	,095	-,164	,015	,041	,078	-,136	,038	-,098	-,099	,245	-,144
Среднее общее	-,062	-,077	-,027	,043	-,015	-,134	,031	,031	-,049	,292	-,070
Средн. спец.	-,032	-,044	-,020	,033	-,004	-,097	,035	,030	-,006	,157	-,066
Высшее	-,106	-,059	-,064	-,019	-,029	-,155	,015	,091	,071	,280	-,018
«Бизнесмены»	-,069	-,095	-,053	,089	-,034	-,107	,064	,022	-,046	,281	-,056
Рабочие	-,026	-,124	-,032	-,016	-,004	-,155	,021	-,005	,007	,391	-,071
Специалисты	-,094	-,062	-,066	,022	-,020	-,141	,024	,086	,040	,254	-,051
Руководители	-,096	-,022	-,072	,008	-,022	-,134	,014	,028	,132	,212	-,042
Рядовые служ.	-,030	-,044	-,011	,033	,009	-,074	,027	,030	-,005	,119	-,060
Пенсионеры	-,038	-,036	-,032	-,003	-,025	-,158	,036	,060	-,040	,223	-,046
Домохозяйки	-,100	-,059	,042	,066	-,005	-,110	,045	-,019	-,021	,148	-,023
Студенты	-,059	-,041	,030	,037	-,029	-,135	,040	,110	-,063	,162	-,061
Безработные	-,029	-,115	-,105	,044	-,033	-,135	,035	,069	,017	,310	-,108
Достаток низк	-,098	-,218	-,080	,074	,024	-,197	,069	,018	,062	,314	,022
Достаток сред	-,062	-,051	-,027	,021	-,016	-,142	,023	,048	,004	,232	-,048
Достаток высо	-,068	-,027	-,046	,016	-,018	-,133	,020	,055	,025	,214	-,040
Низкая	,022	-,017	,008	,003	,000	-,018	,012	-,010	-,020	,036	-,020
Средняя	-,070	-,105	-,038	,031	-,009	-,137	,032	,059	,012	,285	-,089
Высокая	-,122	,132	-,087	-,010	-,051	-,262	,035	,062	,027	,215	,054

1 В квартире, дома, на даче
2 В подъезде
3 Во дворе, возле дома
4 В парках, скверах
5 В местах отдыха, досуга
6 По месту работы, учёбы
7 В общественном транспорте
8 На ж/дорожном транспорте
9 На воздушном транспорте
10 На автомагистралях
11 На водном транспорте

Таблицы 6. Разброс от средних значений оценок **мест, вызывающих опасения в вечернее время** (в отклонениях от среднего балла по каждому респонденту как в целом по всем 4 регионам, так и по каждому из них).

АРЕАЛЫ ОПАСЕНИЙ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ВЕЧЕРНЕЕ ВРЕМЯ:					
Опасные места:	**В целом**	**Москва**	**Мос.обл.**	**Лен.обл.**	**Красн.кр**
1 В квартире, дома, на даче	**-,1626**	-,2319	-,3667	-,2760	,2088
2 В подъезде	**-,0500**	-,0099	,0252	-,0396	-,1900
3 Во дворе, возле дома	**,1003**	,0680	,0661	,1810	,0845
4 В парках, скверах	**,2131**	,1422	,2113	,3404	,1563
5 В местах отдыха, досуга	**,0902**	,0182	,0403	,2356	,0626
6 По месту работы, учёбы	**-,2742**	-,3328	-,2920	-,2968	-,1757
7 В общественном транспорте	**,0338**	,1493	,0572	-,1250	,0528
8 На ж/дорожном транспорте	**,0882**	,1771	,2073	,0767	-,1050
9 На воздушном транспорте	**-,1323**	-,1535	-,0453	-,1415	-,1901
10 На автомагистралях	**,1680**	,1586	,1949	,1157	,1989
11 На водном транспорте	**-,1307**	-,0186	-,1402	-,1311	-,2231

Таблица 6А. Разброс от средних значений оценок **мест, вызывающих опасения в дневное время**, **в целом** и в группах по **полу, возрасту, образованию, роду занятий, достатку и степени ощущения опасности** (в отклонениях от средней).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
В ЦЕЛОМ	-,163	-,050	,100	,213	,090	-,274	,034	,088	-,132	,168	-,131
Мужчины	-,129	-,074	,054	,171	,082	-,228	,040	,069	-,101	,190	-,114
Женщины	-,191	-,029	,139	,250	,098	-,316	,028	,105	-,160	,149	-,146
До 29 лет	-,194	-,040	,078	,212	,120	-,255	,013	,086	-,119	,179	-,131
30-49 лет	-,138	-,072	,084	,208	,084	-,257	,039	,086	-,119	,182	-,138
50 лет и старше	-,166	-,036	,130	,219	,075	-,308	,042	,092	-,154	,147	-,123
Ниже среднего	,050	-,117	,185	,229	,145	-,209	-,019	-,111	-,239	,139	-,228
Среднее общее	-,136	-,072	,082	,198	,069	-,278	,030	,076	-,130	,225	-,140
Средн. спец.	-,122	-,044	,105	,206	,097	-,245	,049	,082	-,158	,118	-,145
Высшее	-,274	-,038	,097	,236	,088	-,325	,017	,127	-,083	,211	-,090
«Бизнесмены»	-,040	-,014	,039	,175	-,010	-,295	-,003	,051	-,042	,233	-,114
Рабочие	-,062	-,119	,089	,204	,127	-,307	-,066	-,003	-,140	,362	-,157
Специалисты	-,245	-,075	,109	,245	,103	-,301	,041	,098	-,115	,214	-,119
Руководители	-,264	-,080	,101	,266	,163	-,373	,059	,126	-,079	,136	-,062
Рядовые служ.	-,154	-,012	,080	,169	,070	-,197	,085	,120	-,120	,074	-,142
Пенсионеры	-,174	-,025	,129	,229	,062	-,300	,037	,091	-,185	,142	-,136
Домохозяйки	-,100	,004	,154	,243	,058	-,236	,003	,019	-,186	,039	-,124
Студенты	-,161	-,045	,102	,267	,132	-,293	,075	,180	-,267	,101	-,150
Безработные	-,128	-,084	,058	,205	,111	-,250	-,011	,096	-,101	,218	-,215
Достаток низкий	,006	-,144	,044	,141	-,062	-,243	-,009	-,006	,022	,289	-,108
Достаток средний	-,172	-,024	,096	,216	,069	-,290	,022	,094	-,122	,179	-,135
Достаток высокий	-,239	-,049	,130	,239	,136	-,340	,060	,137	-,181	,172	-,097
Низкая	-,061	-,037	,115	,205	,153	-,126	-,016	,059	-,128	-,049	-,140
Средняя	-,186	-,074	,089	,223	,075	-,294	,038	,097	-,117	,242	-,170
Высокая	-,222	,062	,143	,169	,046	-,492	,112	,098	-,229	,142	,104

1 В квартире, дома, на даче
2 В подъезде
3 Во дворе, возле дома
4 В парках, скверах
5 В местах отдыха, досуга
6 По месту работы, учёбы
7 В общественном транспорте
8 На ж/дорожном транспорте
9 На воздушном транспорте
10 На автомагистралях

11 На водном транспорте

Таблицы 7. Разброс от средних значений оценок **лиц, вызывающих опасения,** (в отклонениях от среднего балла по каждому респонденту как в целом по всем 4 регионам, так и по каждому из них).

СТЕПЕНЬ ОПАСЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ОТ КОНКРЕТНЫХ ЛИЦ:					
Опасения преступлений от:	**В целом**	**Москва**	**Мос.обл.**	**Лен.обл.**	**Красн.кр**
1 Мошенников	**,0170**	-,0009	,0261	-,0524	,0944
2 Вымогателей, шантажистов	**-,0839**	-,1129	-,0475	-,1623	-,0126
3 Грабителей	**,0685**	,0506	,1464	,0202	,0574
4 Вооруженных бандитов	**,0517**	,0700	,1070	-,0125	,0443
5 Сексуальных насильников	**-,3396**	-,3689	-,5958	-,1564	-,2498
6 Воров	**,0785**	,0290	,1001	,0867	,0983
7 Угонщиков автомобилей	**-,0998**	-,1413	-,0527	-,1080	-,0974
8 Хулиганов	**,1413**	,0883	,1562	,2071	,1143
9 Пьяных водителей	**,2922**	,2266	,3320	,3651	,2456
10 Бродяг, бомжей	**-,2412**	-,2489	-,2426	-,2827	-,1906
11 Алкоголиков	**-,1897**	-,2350	-,2434	-,1665	-,1137
12 Наркоманов	**,0902**	,0408	,0447	,2433	,0293
13 Людей с псих.отклонениями	**,1526**	,2027	,1347	,1917	,0806
14 Рецидивистов, уголовников	**,0919**	,1706	,1156	,0084	,0746
15 Нелегальных мигрантов	**,0530**	,2090	,0686	-,0689	-,0025
16 Другое	**-,1041**	-,0017	-,0939	-,1289	-,1965

Таблица 7А. Разброс от средних значений оценок **лиц, вызывающих опасения**, **в целом** и в группах по **полу, возрасту, образованию, роду занятий, достатку** и **степени ощущения опасности** (в отклонениях от средней).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
В ЦЕЛОМ	**,017**	**-,084**	**,069**	**,052**	**-,340**	**,079**	**-,100**	**,141**	**,292**	**-,241**	**-,190**	**,090**	**,153**	**,092**	**,053**	**-,104**
Мужчины	**,031**	**-,069**	**,057**	**,075**	**-,415**	**,066**	**,012**	**,135**	**,312**	**-,258**	**-,219**	**,057**	**,147**	**,082**	**,045**	**-,090**
Женщины	**,005**	**-,096**	**,079**	**,032**	**-,280**	**,089**	**-,196**	**,146**	**,275**	**-,227**	**-,165**	**,119**	**,157**	**,100**	**,060**	**-,116**
До 29 лет	**,004**	**-,077**	**,040**	**,061**	**-,246**	**,043**	**-,081**	**,085**	**,314**	**-,236**	**-,173**	**,095**	**,161**	**,084**	**,037**	**-,125**
30-49 лет	**-,002**	**-,103**	**,075**	**,059**	**-,311**	**,090**	**-,036**	**,125**	**,279**	**-,246**	**-,208**	**,072**	**,146**	**,079**	**,068**	**-,100**
50 лет и старше	**,043**	**-,071**	**,081**	**,040**	**-,427**	**,090**	**-,174**	**,191**	**,291**	**-,240**	**-,183**	**,104**	**,154**	**,109**	**,049**	**-,096**
Ниже среднего	**,164**	**,065**	**,201**	**,153**	**-,413**	**,156**	**-,254**	**,020**	**,190**	**-,268**	**-,132**	**,065**	**,103**	**,079**	**,040**	**-,228**
Среднее общее	**,049**	**-,059**	**,062**	**,066**	**-,327**	**,119**	**-,165**	**,178**	**,329**	**-,257**	**-,202**	**,083**	**,133**	**,081**	**,025**	**-,147**
Средн. спец.	**,016**	**-,083**	**,057**	**,032**	**-,399**	**,069**	**-,085**	**,138**	**,270**	**-,197**	**-,159**	**,089**	**,149**	**,099**	**,043**	**-,066**
Высшее	**-,023**	**-,122**	**,077**	**,062**	**-,243**	**,054**	**-,060**	**,134**	**,314**	**-,300**	**-,239**	**,101**	**,179**	**,089**	**,092**	**-,122**
«Бизнесмены»	**,086**	**-,063**	**,114**	**,114**	**-,214**	**,173**	**-,002**	**,144**	**,303**	**-,381**	**-,336**	**,150**	**,131**	**-,028**	**-,028**	**-,207**
Рабочие	**,020**	**-,129**	**,026**	**,028**	**-,319**	**,096**	**,003**	**,225**	**,408**	**-,370**	**-,224**	**,124**	**,169**	**,036**	**,074**	**-,194**
Специалисты	**-,024**	**-,140**	**,040**	**,033**	**-,237**	**,027**	**-,055**	**,108**	**,298**	**-,226**	**-,167**	**,101**	**,171**	**,068**	**,054**	**-,060**
Руководители	**,083**	**-,093**	**,155**	**,107**	**-,273**	**,092**	**-,092**	**,178**	**,249**	**-,368**	**-,295**	**,102**	**,130**	**,085**	**,054**	**-,131**
Рядовые служ.	**-,025**	**-,061**	**,068**	**,040**	**-,469**	**,074**	**-,060**	**,120**	**,245**	**-,145**	**-,172**	**,031**	**,163**	**,126**	**,068**	**-,020**
Пенсионеры	**,062**	**-,028**	**,100**	**,068**	**-,461**	**,119**	**-,284**	**,172**	**,277**	**-,217**	**-,163**	**,109**	**,118**	**,139**	**,044**	**-,105**
Домохозяйки	**,061**	**-,113**	**,133**	**,018**	**-,129**	**,092**	**-,141**	**,158**	**,309**	**-,254**	**-,156**	**,154**	**,196**	**,014**	**-,028**	**-,315**
Студенты	**,050**	**-,023**	**,039**	**,039**	**-,261**	**,037**	**-,146**	**,089**	**,314**	**-,225**	**-,199**	**,092**	**,164**	**,074**	**,067**	**-,132**
Безработные	**,006**	**-,056**	**-,013**	**,113**	**-,197**	**,006**	**-,079**	**,006**	**,320**	**-,272**	**-,180**	**,038**	**,126**	**,101**	**,119**	**-,034**
Достаток низкий	**,051**	**-,057**	**,086**	**,068**	**-,227**	**,104**	**-,274**	**,140**	**,301**	**-,199**	**-,182**	**,176**	**,075**	**,063**	**,146**	**-,305**
Достаток средний	**,043**	**-,042**	**,093**	**,041**	**-,429**	**,105**	**-,116**	**,155**	**,310**	**-,218**	**-,155**	**,082**	**,139**	**,077**	**,026**	**-,152**
Достаток высокий	**-,012**	**-,143**	**,075**	**,090**	**-,284**	**,033**	**-,089**	**,131**	**,288**	**-,290**	**-,285**	**,079**	**,200**	**,131**	**,095**	**-,027**
Низкая	**,000**	**-,126**	**-,043**	**-,023**	**-,169**	**,082**	**-,036**	**,122**	**,287**	**-,189**	**-,147**	**,158**	**,151**	**,010**	**-,021**	**-,055**
Средняя	**,023**	**-,069**	**,085**	**,059**	**-,423**	**,095**	**-,080**	**,150**	**,323**	**-,253**	**-,191**	**,061**	**,155**	**,107**	**,057**	**-,133**
Высокая	**,014**	**-,092**	**,176**	**,147**	**-,208**	**-,019**	**-,320**	**,127**	**,132**	**-,269**	**-,256**	**,129**	**,144**	**,155**	**,163**	**-,030**

Значения позиций 1-16 см на предыдущей странице.

Таблица 8. Средние значения оценок различных сторон жизни **в целом** и в группах по **полу, возрасту, образованию, роду занятий, достатку, региону проживания и степени ощущения опасности** (в средних баллах соответствующих оценок).

	1	2	3	4	5	6	7	8
В ЦЕЛОМ	**2,08**	**2,20**	**2,82**	**,11**	**-,06**	**,03**	**,53**	**,14**
Мужчины	2,22	2,26	2,91	,01	-,14	-,02	,38	,09
Женщины	1,97	2,15	2,75	,22	,03	,08	,64	,18
До 29 лет	2,24	2,45	3,01	,10	-,09	-,02	,46	,17
30-49 лет	2,12	2,21	2,86	-,08	-,09	-,03	,52	,07
50 лет и старше	1,94	2,03	2,67	,33	,01	,13	,57	,18
Ниже среднего	2,11	2,12	2,68	,00	,20	,00	1,00	-,11
Среднее общее	2,10	2,20	2,90	,10	-,11	,00	,60	,23
Средн. спец.	2,07	2,18	2,83	,12	-,06	,03	,58	,16
Высшее	2,32	2,27	2,78	,29	,04	-,17	,14	-,25
«Бизнесмены»	2,21	2,11	2,95	-,19	,09	-,43	,50	-,38
Рабочие	2,13	2,26	2,81	,12	-,04	,09	,59	,09
Специалисты	2,01	2,11	2,71	,21	-,20	,12	,54	,25
Руководители	2,07	2,27	2,90	-,01	-,16	,02	,68	,18
Рядовые служ.	1,91	2,03	2,72	,37	-,07	,11	,53	,23
Пенсионеры	2,13	2,03	2,77	-,33	-,11	-,71	,00	-,54
Домохозяйки	2,16	2,49	2,77	,46	-,13	-,11	,14	,60
Студенты	2,06	2,14	2,78	-,64	-,33	-,33	-1,00	-,33
Безработные	2,06	1,76	2,45	,14	-,38	-,20	1,00	-,17
Достаток низкий	2,06	2,20	2,82	,09	-,12	,05	,52	,17
Достаток средний	1,99	2,18	2,72	,15	-,06	,00	,62	,15
Достаток высокий	1,93	2,14	2,52	,27	-,10	-,02	,69	,09
Москва	1,91	2,31	2,99	,10	-,31	,11	,60	,25
Московская обл.	2,13	2,05	2,82	-,57	-,15	-,37	-1,00	-1,00
Ленинградская обл	2,40	2,34	3,08	-,01	-,14	,06	,52	,08
Краснодарский кр.	2,11	2,24	2,90	,04	-,02	-,01	,51	,15
Низкая	2,40	2,34	3,08	-,01	-,14	,06	,52	,08
Средняя	2,11	2,24	2,90	,04	-,02	-,01	,51	,15
Высокая	1,44	1,76	2,02	,58	-,27	,13	,64	,14

Средние значения оценок:

1 - Безопасности жизни в Российской федерации (от min = 1 до max = 4 /безопаснее/)
2 - Уверенности в защищенности своих интересов (от min = 1 до max = 4 /уверены/)
3 - Ощущения изменения личной безопасности (от min = 1 до max = 5 /более защищ./)
4 - ППС (от -1 /отрицательная/ до +1 /положительная/)
5 - ГИБДД (от -1 /отрицательная/ до +1 /положительная/)

6 - Дежурной части (от -1 /отрицательная/ до +1 /положительная/)
7 - Служб по делам несовершеннолетн. (от -1 /отрицательные/ до +1 /положительные/)
8 - Участковых уполномоченных (от -1 /отрицательные/ до +1 /положительные/)

Таблица 8. (Окончание).

	9	10	11	12	13	14	15	16
В ЦЕЛОМ	**2,55**	**3,01**	**2,87**	**1,54**	**3,69**	**2,69**	**2,37**	**2,68**
Мужчины	2,54	2,97	2,83	1,64	3,71	2,65	2,40	2,66
Женщины	2,56	3,04	2,90	1,45	3,66	2,73	2,35	2,70
До 29 лет	2,55	3,00	2,83	1,56	3,66	2,80	2,34	2,72
30-49 лет	2,53	3,01	2,94	1,65	3,72	2,58	2,39	2,64
50 лет и старше	2,57	3,01	2,82	1,42	3,68	2,73	2,38	2,69
Ниже среднего	2,72	3,02	2,59	1,40	3,80	3,08	2,38	2,84
Среднее общее	2,63	3,01	2,75	1,47	3,71	2,84	2,44	2,75
Средн. спец.	2,53	2,96	2,88	1,61	3,66	2,60	2,32	2,62
Высшее	2,51	3,09	2,95	1,49	3,69	2,69	2,41	2,71
«Бизнесмены»	2,43	3,15	2,93	1,86	4,07	2,66	2,30	2,60
Рабочие	2,44	2,88	2,43	1,46	3,63	2,54	2,58	2,63
Специалисты	2,51	3,05	2,89	1,54	3,58	2,66	2,38	2,70
Руководители	2,35	3,06	2,96	1,95	3,88	2,46	2,35	2,63
Рядовые служ.	2,65	3,03	3,06	1,64	3,68	2,69	2,16	2,65
Пенсионеры	2,60	2,99	2,86	1,26	3,65	2,83	2,41	2,74
Домохозяйки	2,60	3,07	2,78	1,41	3,60	2,86	2,67	2,69
Студенты	2,51	2,99	2,71	1,60	3,80	2,59	2,38	2,79
Безработные	2,31	2,75	2,49	1,80	3,76	2,86	2,43	2,60
Достаток низкий	2,50	3,10	2,47	1,38	3,44	3,11	2,77	2,72
Достаток средний	2,60	2,99	2,84	1,49	3,61	2,79	2,34	2,71
Достаток высокий	2,44	3,03	2,97	1,72	3,84	2,50	2,32	2,63
Москва	2,47	3,07	3,18	1,64	3,74	2,74	2,25	2,63
Московская обл.	2,62	3,00	2,96	1,53	3,56	2,83	2,38	2,77
Ленинградская обл.	2,43	3,05	2,63	1,30	3,60	2,64	2,42	2,60
Краснодарский кр.	2,70	2,92	2,65	1,69	3,83	2,58	2,46	2,73
Низкая	2,47	2,98	2,76	1,48	3,54	2,46	2,42	2,71
Средняя	2,62	3,04	2,88	1,49	3,68	2,81	2,39	2,70
Высокая	2,32	2,87	2,99	1,92	3,97	2,42	2,20	2,52

Средние значения оценок:

9 - Доверия к ОВД (полиции), (от min = 1 до max = 4 /в целом доверяю/)
10 - Необходимости помощи ОВД (от min = 1 до max = 4 /следует помогать всегда/)
11 - Заинтересованности ОВД в помощи (от min = 1 до max = 4 /заинтересованы/)
12 - Частоты нарушения ОВД прав граждан (от 1 /нет/ до 3 /да, наблюдали/)
13 - Освещения работы ОВД в СМИ (от 1 /очерняется/ до 5 /приукрашивается/)
14 - Эффективности работы ОВД (от 1 /не эффективна/ до 5 /эффективна/)
15 - Беспокойства при контактах с ОВД (от 1 /тревожатся/ до 4 /не тревожатся/)
16 - Отношения к ОВД в целом (от 1 /отрицательное до 4 /положительное/)

Диаграмма 1. Отклонения в средних оценках в различных группах в табл. 8..

	1	2	3	4	5	6	7	8
В ЦЕЛОМ	**2,08**	**2,20**	**2,82**	**,11**	**-,06**	**,03**	**,53**	**,14**
Мужчины	+++	+	+	±	±	±	±	±
Женщины	——	–	–	+	±	±	±	±
До 29 лет	+++	+++	+++	±	±	±	±	±
30-49 лет	±	±	±	–	±	±	±	±
50 лет и старше	——	——	——	++	±	±	±	±
Ниже среднего	±	±	±	±	±	±	+++	±
Среднее общее	±	±	±	±	±	±	±	±
Средн. спец.	±	±	±	±	±	±	±	±
Высшее	±	±	±	±	±	±	±	±
«Бизнесмены»	++	±	±	±	±	±	±	±
Рабочие	+	±	+	–	+	–	±	–
Специалисты	±	+	±	±	±	±	±	±
Руководители	±	±	±	±	±	±	±	±
Рядовые служ.	±	+	±	±	±	±	±	±
Пенсионеры	——	——	–	++	±	±	±	±
Домохозяйки	±	–	±	±	±	—	±	—
Студенты	±	++	±	+	±	±	±	++
Безработные	±	±	±	—	±	±	——	±
Достаток низкий	±	——	—	±	±	±	+++	±
Достаток средний	±	±	±	±	±	±	±	±
Достаток высокий	±	+++	±	±	±	±	±	±
Москва	——	±	——	+	±	±	±	±
Московская обл.	——	++	++	±	——	±	±	±
Ленинградская обл	±	——	±	—	±	–	——	——
Краснодарский кр.	+++	+	++	±	+++	±	–	±

Низкая	+++	++	+++	±	±	±	±	±
Средняя	±	±	+	±	±	±	±	±
Высокая	––	––	––	+++	–	±	±	±

1 - Безопасности жизни в Российской федерации (от min = 1 до max = 4 /безопаснее/)
2 - Уверенности в защищенности своих интересов (от min = 1 до max = 4 /уверены/)
3 - Ощущения изменения личной безопасности (от min = 1 до max = 5 /более защищ./)
4 - ППС (от -1 /отрицательная/ до +1 /положительная/)
5 - ГИБДД (от -1 /отрицательная/ до +1 /положительная/)
6 - Дежурной части (от -1 /отрицательная/ до +1 /положительная/)
7 - Служб по делам несовершеннолетн. (от -1 /отрицательные/ до +1 /положительные/)
8 - Участковых уполномоченных (от -1 /отрицательные/ до +1 /положительные/)

Диаграмма 1. (Окончание).

	9	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**
В ЦЕЛОМ	**2,55**	**3,01**	**2,87**	**1,54**	**3,69**	**2,69**	**2,37**	**2,68**
Мужчины	±	±	±	+++	±	±	±	±
Женщины	±	±	±	––	±	±	±	±
До 29 лет	±	±	±	±	±	+	±	±
30-49 лет	±	±	+	+++	±	–	±	±
50 лет и старше	±	±	±	––	±	±	±	±
Ниже среднего	+	±	–	–	±	++	±	+
Среднее общее	+	±	—	–	±	+	±	+
Средн. спец.	±	–	±	+	±	–	±	—
Высшее	±	+	+	±	±	±	±	±
«Бизнесмены»	±	±	±	+++	+++	±	±	±
Рабочие	–	—	––	–	±	–	+++	±
Специалисты	±	±	±	±	–	±	±	±
Руководители	—	±	±	+++	++	–	±	±
Рядовые служ.	+	±	+++	++	±	±	––	±
Пенсионеры	±	±	±	––	±	+	±	+
Домохозяйки	±	±	±	–	±	±	++	±
Студенты	±	±	±	±	±	±	±	+
Безработные	–	–	—	+	±	±	±	±
Достаток низкий	±	±	—	–	–	++	+++	±
Достаток средний	+	±	±	—	–	+	±	±
Достаток высокий	–	±	+	+++	+++	––	±	–
Москва	–	+	+++	++	±	±	—	±
Московская обл.	±	±	+	±	––	+	±	++
Ленинградская обл.	—	±	––	––	–	±	±	—

Краснодарский кр.	+++	–	——	+++	+++	–	+	+
Низкая	–	±	–	–	——	——	±	±
Средняя	+	±	±	–	±	++	±	±
Высокая	——	—	+	+++	+++	——	—	——

9 - Доверия к ОВД (полиции), (от min = 1 до max = 4 /в целом доверяю/)
10 - Необходимости помощи ОВД (от min = 1 до max = 4 /следует помогать всегда/)
11 - Заинтересованности ОВД в помощи (от min = 1 до max = 4 /заинтересованы/)
12 - Частоты нарушения ОВД прав граждан (от 1 /нет/ до 3 /да, наблюдали/)
13 - Освещения работы ОВД в СМИ (от 1 /очерняется/ до 5 /приукрашивается/)
14 - Эффективности работы ОВД (от 1 /не эффективна/ до 5 /эффективна/)
15 - Беспокойства при контактах с ОВД (от 1 /тревожатся/ до 4 /не тревожатся/)
16 - Отношения к ОВД в целом (от 1 /отрицательное до 4 /положительное/)