

**«ПАЛКА О ДВУХ КОНЦАХ»: СИСТЕМА  
ОЦЕНИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ АППГ+1  
В ВОСПРИЯТИИ СОТРУДНИКОВ**

.....

**Е. С. Бердышева<sup>1</sup>**

В статье внимание акцентируется на системе оценки деятельности российской полиции и ее влиянии на мотивацию и повседневные практики полицейских. Проблематизируются недостатки количественного подхода к оценке эффективности полиции. Аргументация строится на основе данных глубинных интервью с полицейскими г. Москвы, дополненных результатами анализа дискуссий на Интернет-форумах работников МВД РФ.

**Ключевые слова:** полиция, оценка, эффективность, статистика.

The article is focused on the police performance system in Russia and its effects for motivation and working practices of policemen. Shortcomings of quantitative approach to police efficiency appraisal are under discussion. Arguments are based on the data of in-depth interviews with policemen in Moscow complimented with the results of discourse analyses of Russian police web-chats.

**Key words:** police, evaluation, efficiency, statistics.

**Введение**

На протяжении последнего десятилетия социологи говорят о низком уровне доверия граждан к институту полиции. В ряду первых причин, объясняющих сложившуюся ситуацию, называют неспособность (или неготовность) полицейских бороться с преступностью и поддерживать правопорядок, низкий уровень профессионализма полицейских, неуважение к закону с их стороны, коррумпированность и коммерциализированность органов внутренних дел, широкую распространенность произвола и насилия среди сотрудников полиции. Список причин можно продолжить. При этом различные исследователи сходятся во мнении, что все перечисленные проблемы носят скорее системный

---

<sup>1</sup> Бердышева Елена Сергеевна – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Лаборатории экономико-социологических исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Эл. почта: eberdysheva@hse.ru

характер, нежели являются ситуативно-психологической реакцией отдельных сотрудников на вызовы среды.

Особенности работы полицейских, провоцирующие недоверие к ним со стороны россиян, диктуются организацией органов внутренних дел как таковых. И здесь, по мнению некоторых экспертов, стоит обратить пристальное внимание на то, каким образом устроена система внутриведомственной оценки эффективности работы полиции. Именно она служит одним из значимых источников системных дисфункций, что подтверждается и особым вниманием к этой системе в рамках реформирования системы МВД России. В данной статье попытаемся показать, как проблема измерения качества работы сотрудников полиции проявляется на микроуровне, в частности, каким образом полицейские оценивают действующую в настоящее время систему измерения эффективности своей работы АППГ+1 и каким образом внутреннее устройство этой системы измерения влияет на их профессиональную деятельность.

Наряду с практической важностью вопрос подхода к оценке эффективности органов внутренних дел имеет теоретическую значимость. Она отсылает нас к гонке за эффективностью, фундаментальной для современного общества. В различных социальных сферах возникают все новые и новые системы количественного измерения качества работы социальных институтов. Логика эффективности сегодня распространяется далеко за пределы экономической сферы, проникает в общественные, некоммерческие организации.

Вместе с тем представление о том, что такое качество, является конструируемым [9]. Привнесение в любое организационное поле новой логики может менять систему координат, в которой действуют акторы этого поля, влиять на их исходные представления о миссии организации и собственных целях и задачах в ней [8].

Нужно сказать, что социологических исследований, в которых бы на современных данных проблематизировались последствия введения количественных инструментов оценки качества работы организации, немного. Работы, которые были бы выполнены на российских данных, и вовсе единичны (см., например: [4]). Таким образом, изучение того, каким образом практики калькулятивной оценки качества работы влияют на повседневную деятельность индивидов, выполняющих эту работу, и какие последствия эти практики порождают в организациях, является актуальной научной задачей. Подойти к ее решению мы попытались в исследовании, первые результаты которого излагаются в данной статье.

Эмпирической основой нашей работы послужили данные 11 глубинных интервью с сотрудниками полиции г. Москвы, собранные в 2010–2011 гг. в рамках проекта «Исследование социально-экономических аспектов реформирования

системы органов внутренних дел РФ в 2010–2012 годах»<sup>2</sup>, а также материалы дискуссий интернет-форумов сотрудников МВД в 2008–2011 гг.

Далее обратимся к устройству действующей системы оценки качества работы полиции АППГ+1 и на основе эмпирических данных покажем, каким образом сотрудники полиции оценивают данную систему и какие последствия она имеет с точки зрения организации их повседневной профессиональной деятельности.

### **Система АППГ+1**

Поиском оптимальной системы измерения и оценки деятельности правоохранительных органов российская система МВД активно занимается на протяжении последних 35–40 лет. «Еще в 1975 г. при НЦИПУ Академии МВД СССР был создан отдел разработки критериев оценки деятельности отдельных служб ОВД» [3]. До недавнего времени вопрос оценивания деятельности правоохранительных органов регулировался в нормативной базе МВД России посредством приказов № 650–2005, 815–2005, 1120–2006. В январе 2010 г. эти приказы были отменены в связи с вступившим в силу Приказом МВД России № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования». Однако новая система сохранила многие черты своей предшественницы, поскольку была создана по ее подобию [1, с. 72]. Та же оценивалась исследователями как продукт организационной логики советской «плановой экономики», для которой количественные показатели были важнее качественных [2].

В настоящее время основой для оценки деятельности полиции служит формируемая самой полицией статистическая отчетность, главным образом отражающая уровень преступности и раскрытия преступлений. В качестве основных оцениваемых направлений деятельности полиции выделяются: регистрация, учет и разрешение заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях; профилактическая деятельность; выявление преступлений; раскрытие преступлений; розыск лиц; предварительное следствие; дознание; обеспечение общественного порядка, общественной безопасности и безопасности дорожного движения; оказание государственных услуг населению.

Основным инструментом формирования полицейской отчетности и, что более важно, внутренней оценки эффективности деятельности сотрудников полиции является система АППГ+1. Плюс один означает, что динамика показателей по каждому из направлений по сравнению с их уровнем в *аналогичном*

---

<sup>2</sup> Работа подготовлена в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в рамках проекта «Неформальная экономическая деятельность полиции: сравнительный анализ трансформирующихся и развивающихся стран».

*периоде прошлого года*, положительная или отрицательная, составляет основу для выводов об эффективности деятельности и разъясняет аббревиатуру названия. По одним показателям системой ожидается положительная, по другим — отрицательная или нулевая динамика, в зависимости от того, о каких показателях идет речь. Всего в системе оценки насчитывается 75 показателей. При любой динамике сотрудникам приходится помнить, что оцениваемые относительно прошлого периода показатели текущего года становятся основой для построения оценок в будущем. В повседневной деятельности полицейских система АППГ+1 носит неформальное название «палочной» (черточки за законченные дела в бланках текущей отчетности).

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

Для понимания сути функционирования системы АППГ принципиально важно уяснить, что понятия «зарегистрированное происшествие» и «преступление» не являются синонимичными. Дело в том, что проверочные мероприятия по зарегистрированному происшествию должны быть проведены сотрудниками в рамках строго ограниченного времени. Для любого правонарушения существует срок исполнения, за который сотрудники обязаны оценить наличие состава преступления и принять правовое решение. Ответственность не только за качество проведенной проверки и обоснованность принятого решения, но и за соблюдение сроков лежит на сотрудниках и строго санкционируется. Иными словами, как в случае с золушкиной каретой из тыквы, превращение зарегистрированного происшествия в «палку» возможно только в пределах строго регулируемого законом времени, за которое должна быть проведена не только содержательная работа, но и работа по оформлению необходимых документов. Термины «происшествие» и «преступление» относятся к ведению уголовного розыска. Для иных подразделений полиции «палками» могут становиться другие единицы — число протоколов для ГИБДД, число эпизодов, направленных в суд, для следствия и т. д. Однако суть остается сопоставимой.

Из описания устройства АППГ+1 очевидно, что она представляет собой механизм регуляции практической деятельности полицейских. И этот механизм не лишен изъянов. Рассмотрим основные проблемы и ограничения, свойственные «палочной» системе оценки эффективности работы полиции, как они видятся сотрудникам правоохранительных органов.

### **Недостатки системы АППГ+1: оценки полицейских**

Один из первых недостатков системы АППГ+1, на который обращают внимание респонденты, состоит в том, что данная система способствует подме-

не содержательных целей деятельности формальными: *выдвигает на первый план погоню за показателями, а не реальную работу.*

*Главная проблема в полиции состоит в том, что цель руководителя — это не борьба с преступностью, а борьба со статистикой, подгонка системы оценки под нужные показатели. Система +1 к АППГ привела к тому, что все гонятся за «палками». Процесс сейчас упускают из внимания. Нужен только результат* (из дискуссии на форуме сотрудников МВД).

Лишения, которые влечет за собой негативная динамика показателей, в форме нивелирования премий сотрудникам и т. п. делают изначально второстепенный по своей сути вопрос получения «палок» основной целью деятельности. Поскольку вся работа выполняется сотрудниками «на время», неудивительно, что система АППГ+1 воспринимается как противоречащая реальным потребностям рабочего процесса.

Применение статистики для измерения эффективности работы полицейских приводит к тому, что часть обязанностей сотрудники начинают воспринимать как отвлекающие от «настоящей» работы. При этом подобного рода обязанности могут составлять высокий процент реальной повседневной деятельности полицейских. Сюда попадают такие вещи, как, например, работа с населением [11, с. 394].

Наряду с пренебрежением к отдельным аспектам своей непосредственной работы погоня за показателями вынуждает полицейских прилагать усилия по поиску дел, легко конвертируемых в «палки»:

*Скоро лето и будут протоколы за стоянку авто на газоне* (из дискуссии на форуме).

Сотруднику милиции становится выгоднее раскрывать или предотвращать наиболее простые виды правонарушений, которые позволяют демонстрировать хорошие количественные показатели в отчетах. А сложные, требующие больших временных и физических затрат правонарушения обычно остаются нераскрытыми [2].

Подобное положение дел еще больше усугубляет противоречие между требованиями формальной системы оценивания эффективности и желанием сотрудников добросовестно выполнить свою работу. Деятельность полиции предполагает решение двух задач — поддержание закона и сохранение мира [10]. Для многих полицейских одним из стимулов к работе в полиции являются ценностные установки на поддержание общественного порядка, искоренение преступности и т. п. Погоня за формальными показателями плохо согласуется с этими задачами, тем более что и содержание работы полицейских очень неоднородно, достаточно вспомнить разницу между реальными оперативными мероприятиями и документарным оформлением дела.

Сотрудники полиции критикуют систему АППГ+1 за то, что она нацелена на учет результата и игнорирует усилия по работе над раскрытием преступлений.

*Опера, говорите, «работают позадачно». Верно. Но задачи не всегда достижимы. В лепешку расшибся, а оказалось, что первичная информация не подтвердилась. Работа проделана, ее тоже надо оценить. Понятно, что ниже, чем при достижении результата. Нужно обязательно учитывать процесс работы (из дискуссии на форуме).*

Как уже отмечалось, особенность системы АППГ+1 состоит в том, что достижение статистического показателя эффективности возможно лишь при условии жесткого соблюдения коротких сроков выполнения работы. Однако заданные законодательно сроки не всегда отвечают реальному процессу борьбы с правонарушениями. Таким образом, еще одна претензия, высказываемая сотрудниками органов в адрес системы АППГ+1, заключается в том, что система не учитывает такого параметра, как возможные, реальные сроки раскрытия дела.

Ситуация, по мнению респондентов, усугубляется тем, что хотя система АППГ+1 дифференцирует структуру показателей, по которым отчитываются различные службы, все-таки она недостаточно адаптирована к специфике их работы.

*И как сопоставить ежедневную работу, к примеру, ППС-ника, с ежедневными административками, по горячим следам и, к примеру, опера, который может потратить год титанического труда на «картину маслом», но дать на выхлопе такой резонанс, что мама не горюй! (из дискуссии на форуме).*

Далее попытаемся оценить, какие системные смещения порождает действующая система АППГ+1. Эмпирические данные, которыми мы располагаем, позволяют выделить как минимум пять таких последствий.

Во-первых, система негативно сказывается на условиях труда полицейских. Во многом из-за существующей системы оценки качества работы сотрудники полиции работают в авральном режиме. Этому способствует и режим раскрытия преступлений «на время», и избыток бумажной работы, и завышенные нормативы, требующие превзойти число успешно отработанных дел по сравнению с прошлым годом:

*А что делать, день и ночь торчишь на работе, чтобы выполнить этот чертов прогноз. Самим идти совершать преступления, раскрывать тут же по горячим следам и расследовать? (из дискуссии на форуме).*

Во-вторых, система АППГ+1 влияет на стиль работы полицейских, выдвигает на первый план принцип «раскрыть преступление любой ценой». Как предполагают исследователи, случаи «пыток в милиции, запугивания, фальсификации вещественных доказательств (подкинутые наркотики, патроны) объясняются не садизмом милиционеров и даже не желанием сэкономить время и силы, а спешкой и ситуацией давления. Важно не просто «расколоть»

фигуранта, а сделать это максимально быстро, так как промедление означает все большую и большую ответственность оперативника за неблагоприятный (для него) исход дела» [5, с. 45].

В-третьих, из-за системы АППГ+1 правонарушения приобретают в глазах сотрудников измеренную в особых единицах («палках») цену. Мотивация сотрудников на раскрытие различных преступлений оказывается неодинаковой. Система измерения эффективности работы демотивирует сотрудников в работе над делами, бесперспективными с точки зрения получения «палок».

*У меня семь убоев в 1997 г., причем все убийства бытовые, но с меня спрашивают за результаты и, чтобы не подорвать процент раскрываемости, я занимался автоугонами, чердачными, подвальными кражами... (из дискуссии на форуме).*

Таким образом, принимая решение о распределении своего времени и рабочих усилий, сотрудники полиции начинают действовать как экономические агенты. И хотя, как когда-то считал классик социологии М. Вебер, лучшим средством калькуляции являются деньги, в случае с полицией мы видим, что «палки» подходят для этой цели не хуже. Тем более что в отношении «выгодных» с точки зрения отчетности преступлений работникам полиции «нужно» действовать осторожно. Срабатывает логика стахановского движения, ведь в соответствии с системой АППГ+1 сегодняшний хороший результат — основа для высокого «плана» в будущем.

*По моему мнению, «палочная» система — это полная ерунда. С каждым годом все больше раскрываешь преступлений, а на следующий год требуют еще больше (из дискуссии на форуме).*

Нежелание априори завышать нормативы на будущее порождает такие практики, как отказ от регистрации отдельных правонарушений или же регистрация их под видом иных преступлений. При этом нисходящая динамика по показателям никогда не приписывается успехам в профилактической деятельности, но исключительно недобросовестности полицейских.

*Если ГИБДД сказали, что у них должно быть столько остановленных, столько задержанных и столько привлеченных, значит, их должно быть именно столько, если их меньше, значит ГИБДД работает плохо, т.е. оно плохо раскрывает правонарушения, если их больше, значит ГИБДД работает плохо, потому что оно не предотвращает правонарушения на этом участке (интервью 5, муж., бывший следователь).*

Еще одним способом достижения нужного уровня показателей, а вместе с тем и минусом системы АППГ+1, становится для сотрудников практика приписок и фальсификация. Фальсификация может быть в форме представления нераскрытых преступлений в форме раскрытых.

Нарушение формальных правил — не редкость в практике полицейских. Исследователи не видят в подобном отношении полицейских к правилам и закону в целом «рудимент советского понимания права, когда закон воспринимается как инструмент политической борьбы, а значит, может быть нарушен от случая к случаю ради политической необходимости или просто ради хорошей отчетности...» [2].

Еще одна форма фальсификации — отказ от отчетности по правонарушениям, не соответствующим потребностям текущего плана, даже если они имеют под собой все основания, чтобы быть квалифицированными как преступления с вытекающими санкциями.

*А у нас перебор с возбужденными уголовными делами. Заставляют выносить отказники по материалам, в которых четко видны даже тяжкие преступления и даже с лицами. Вот и выносим отказники по надуманным основаниям и с последующей отменой и направлением на допроверку (из дискуссии на форуме).*

Вынужденные постоянно заботиться о показателях, сотрудники полиции начинают активно манипулировать статистикой регистрируемых преступлений.

*Если проценты выявляемости преступлений и правонарушений ниже уровня прошлого года, значит, проделана огромная работа по профилактике. Ведь одной из задач ОВД является предотвращение преступлений и правонарушений. А у нас все цифры подгоняются, чтобы удержаться на уровне прошлого года (из дискуссии на форуме).*

Как подчеркивают эксперты, «в современные показатели уже заложены объемы нагрузки, в буквальном смысле требующие от милиционеров нарушений в ходе раскрытия преступлений» [6, с.14].

Прямая ответственность сотрудников за показатели статистики не только нивелирует ценность статистической информации, но и препятствует повседневной рабочей деятельности полицейских:

*И зачем нужна такая статистика? Это липа. Кому она нужна? Либо снимите прямую ответственность за итоги статистики, тогда она станет реальной, либо получайте липу, но тогда какой с неё толк и какой прок ещё и выводить из них оценки? (из дискуссии на форуме).*

Специального внимания требует вопрос о том, как система АППГ+1 сказывается на взаимоотношениях между сотрудниками полиции.

Система АППГ+1 ставит во главу угла погоню рядовых сотрудников за показателями, что нарушает слаженность работы разных подразделений, способствует внутреннему расколу системы, возникновению конкуренции за «палки» между различными структурами. Примечательно, что такая конкуренция развивается не только между подразделениями, работающими параллельно, но и между структурами, являющимися звеньями одной и той же «производ-

ственной цепи» по раскрытию преступлений. Из единой корпорации, работающей на единую цель — обеспечение правопорядка и сокращение уровня преступности, система МВД превращается в совокупность обособленных структурных единиц, связанных между собой функциональным разделением труда в рамках решения общей задачи, но в то же время борющихся между собой за то, чтобы вклад каждого подразделения в общее дело был оценен более высоко, чем вклад других.

*По большому счету, система должна как работать? У участкового своя задача, у опера своя, и это все в общую копилку. А происходит так, что каждая служба до потери сознания начинает работать в одном направлении, не привлекая ни оперов, ни остальных. То есть максимум, кто будет привлечен, это либо дознаватель, либо следователь, который естественно уже ведет уголовное дело (интервью участкового СО, Москва).*

В одних случаях конкурентная обстановка внутри отделения провоцирует открытые конфликты и недобросовестное поведение одних служб по отношению к другим.

*Административка считается не доставлениями, а протоколами, которые административная практика ГОМов и ОИАЗ у нас постоянно нещадно воруют. Разборки иногда грозят перейти в рукопашную. УК тоже воруют, карточки на себя перебивают (из дискуссии на форуме).*

В других случаях «палочная» система АППГ+1 оказывается благодатной почвой для развития отношений обмена. Причем наблюдается как установление реципрокных отношений, так и проникновение во взаимоотношения между сотрудниками рыночной логики.

*А у нас сейчас административный протокол без оплаты не принимают! А если и удастся пропихнуть, то потом начальник МОБ мозг сверлит: когда оплатишь?! Как будто я совершил правонарушение! (из дискуссии на форуме).*

Суммируя сказанное, еще раз подчеркнем, что существующая система учета деятельности полиции оказывает значительное негативное влияние на условия деятельности полицейских. Отрицательные последствия на уровне взаимоотношений сотрудников представляются даже более критическими проблемами, нежели вопрос манипуляции статистическими данными. В связи с этим одним из самых важных направлений преобразования системы АППГ+1 считаем введение непротиворечивой системы показателей для оценки работы различных подразделений, которая позволила бы преодолеть сложившуюся атмосферу конкуренции и разобщенности и не допускала бы дальнейшего противопоставления сотрудников и служб друг другу.

В целом же внутреннее устройство системы АППГ+1 в значительной мере нивелирует ее преимущества как источника статистической информации о раскрываемости преступлений. Мы сталкиваемся с третьим парадоксом

А. Портеса, который гласит, что неудачно разработанный инструмент статистического учета не просто не позволяет зафиксировать истинные масштабы измеряемых явлений, но и ослабляет потенциал реформирования ситуации, так как управленческие решения принимаются на основе невалидной информации [7, с. 47].

### **Какие альтернативы системе АППГ+1 обсуждаются сотрудниками**

Какие же способы внутриведомственной оценки качества работы полиции кажутся сотрудникам более подходящими, как, по их мнению, стоило бы реформировать инструменты измерения.

Может быть, никакой специальной системы не нужно, сотрудники должны добросовестно выполнять свои обязанности, а критерием должен стать общественный порядок, к достижению которого необходимо стремиться полицейским, заинтересованным прежде всего в качественном выполнении своей работы и сохранении рабочего места? Вовсе нет. Необходимость оценки деятельности не отрицается сотрудниками.

*Хотим мы того или нет, но оценочные показатели всегда были, есть и будут, вопрос в другом: как сделать их максимально объективными, дабы цифры отражали картину, близкую к истинной, а результаты работы оценивались не тупыми «палочками в клеточках», как сейчас, а отражали результативность с учетом возможностей подразделения. Чтоб был виден ответ на вопрос: а являются ли, к примеру, низкие результаты работы подразделения следствием недобросовестного исполнения своих обязанностей сотрудниками или руководством подразделения или же это указывает на то, что они и не могли работать лучше, потому как были лишены возможности это сделать из-за недоработок других служб?» (из дискуссии на форуме).*

Речь прежде всего идет о том, что устройство системы оценки должно быть скорректировано. Предложения сотрудников о том, в каком направлении, сильно варьируются.

Некоторые вполне готовы оставить в силе действующую количественную систему АППГ+1, хотя все чаще высказывают мнение о том, что эффективность она обретет лишь при существенной доработке. Главной мерой усовершенствования видится отказ от идеи плана по раскрытию преступлений, порождающая большинство проблем. Альтернативой представляется разработка нормативных количественных показателей раскрытия преступлений различного типа с уходом от ориентации на данные непосредственно предыдущего периода, учитывающая ограничения в достижении заданного уровня.

*Кто-то на этом форуме высказывался о западной практике, о том, что есть международная статистика, согласно которой нормальным считается, скажем, 40% раскрытых краж, 60% — не тяжких преступлений,*

*по тяжким процент раскрываемости побольше. Если подразделение уклады-  
вается в этот коридор, все нормально. Цифры в данном случае выдуманы, мне  
не удалось найти такой международной статистики, но такой вариант  
мне кажется наиболее оптимальным (из дискуссии на форуме).*

Важной мерой совершенствования системы АППГ+1, по мнению сотрудни-  
ков, мог бы стать пересмотр нормативных сроков выполнения разного вида  
работ. Не уступает ей в значимости и более аккуратная дифференциация си-  
стемы оценки для различных служб с учетом специфики их деятельности.

*Барьер в чем? Если в применимости схем мотивации — то конечно.  
Но на самом деле даже не время, а результат. Влияет на него человек или нет?  
Поддерживать общественный порядок — тут просто определенный уровень  
премии всегда, индексируемый. Премия такова, насколько его время и задача  
ценны для города. Совсем другое дело службы, которые работают позадач-  
но — тут от результата. И третье — УУМ, которые совмещают процесс  
и результат в одном лице. Так их и надо мотивировать на оценку граждан,  
а не на фикс или конкретное раскрытие. У них как бы среднее между окладом  
и баллами (из дискуссии на форуме).*

Заметим, что введенный 19 января 2010 г. Приказ МВД России № 25 г.  
«Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской  
Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции об-  
щественной безопасности и органов предварительного расследования» открыв-  
вает возможность для того, чтобы с учетом особенностей оперативной обста-  
новки для конкретных подразделений и органов внутренних дел установить  
собственный перечень показателей и индикаторов.

Вместе с тем, как уже было сказано, сотрудники органов не разделяют опти-  
мизма чиновников по поводу обновлений, внесенных приказом №25 в систему  
оценивания. Сохраняется убежденность в необходимости ее радикальной ре-  
визии. Альтернативу системе АППГ+1 некоторые сотрудники видят в балль-  
ной системе с поправочными коэффициентами.

*Я бы предложил просто учитывать активность сотрудников по исполне-  
нию своих служебных обязанностей. Например, путем установления баллов  
за определенное действие (из дискуссии на форуме).*

Балльная система предполагает более четкую операционализацию крите-  
риев качества не только результатов, но и рабочего процесса, а также суммар-  
ную итоговую оценку эффективности по множеству критериев, как, например,  
объем затраченного времени и его эффективность, результативность работы,  
сложность дела и т. д.

*Существуют баллы за результативность и баллы за эффективность ис-  
пользования личного времени и пр. Эти баллы по весу совсем разные. Баллы эф-*

*фektivности личного времени можно начислять только тем, кто планирует получить хоть какой-то ощутимый результат (из дискуссии на форуме).*

Еще одним вариантом преобразования системы учета сотрудники считают комбинацию количественных оценок раскрываемости преступлений и т. п. и качественных оценок деятельности. Цель первых — анализ деятельности полиции на макроуровне. Вторые призваны выявлять качество работы с целью дальнейшего воздействия на мотивацию сотрудников, усиления контроля и т. д. И здесь принципиальная роль субъекта оценки вновь отводится начальнику.

*Система баллов — полная чушь. Оценка нужна лишь для анализа, а вклад в работу должен оценивать непосредственный начальник. Нужен объективный компонент и субъективный (начальник). Если результат не достигнут объективно, оценка начальника исправит вашу общую оценку (из дискуссии на форуме).*

Система АППГ+1 была создана для того, чтобы стимулировать сотрудников правоохранительных органов к активности, не допускать возможностей прохлаждаться на государственной службе. Однако, по мнению некоторых сотрудников, данная цель обесценивается недостатками измерительного инструмента. Поэтому вместо сплошного контроля посредством статистики стоило бы перейти к практикам выборочного контроля «по подозрению».

*Моё мнение таково, что роль критериев оценки надо понижать. Вообще не стоит заикливаться на критериях. Их может быть разнообразное множество или пара (общественное мнение + статистика тяжких по региону), но главное, чтобы эти критерии использовались не тотально и постоянно для оценки конкретного СМ на конкретной должности. Пора перейти на выборочный контроль. Есть подозрение, предположим, что не регистрируются происшествия, — проводится негласная проверка, несколько попыток в нескольких местах, по итогам даётся оценка работы (из дискуссии на форуме).*

Обратим внимание, что альтернативные системы оценивания, предлагаемые сотрудниками, отнюдь не являются экзотическими или воображаемыми. Анализ мирового опыта подтверждает высокий потенциал некоторых интуиций, высказываемых сотрудниками российской полиции. Так, например, в Бразилии для оценивания деятельности гражданской и военной полиции, составляющих Управление общественного порядка, введены дифференцированные системы оценки, что отражает убежденность руководства в невозможности напрямую сопоставить результаты данных органов, так как они работают в разных условиях [3]. Для оценки объема выполненной работы и производительности труда работников гражданской полиции, которая отвечает за следствие и раскрытие преступлений, введена система баллов. Для военной полиции, которая осуществляет уличное патрулирование, в качестве ключевого показателя используется уровень преступности. Примечательно, что отчеты о деятельности бразильской полиции находятся в открытом доступе и ре-

гулярно обновляются. В Перу критерии оценки полиции постоянно меняются, что обеспечивает их гибкость. При этом данные по объективным показателям в обязательном порядке дополняются опросами общественного мнения. А в Чили критерии оценки деятельности разработаны в строгом соответствии со списком задач полиции и дифференцированы на критерии-результаты, объяснительные критерии и критерии стратегии развития [3].

### **Заключение**

Анализ публичных выступлений представителей Министерства внутренних дел РФ, сопряженных с темой реформирования системы оценки полиции, позволяет увидеть, что управляющим ведомствам хорошо известно о недостатках существующей системы оценки. Однако предлагаемые МВД меры преобразований системы оценки деятельности полиции во многом симптоматичны. Российскими практиками недооценивается тот факт, что в любой организации система оценки тесно связана с ее целями, миссией и принципами деятельности, она задает стандарты деятельности. В идеале она должна представлять собой систему сигналов для сотрудников, транслирующих ценности организации и ожидания по отношению к ее представителям.

Надежная система оценки деятельности сотрудников, с одной стороны, должна оказывать прямое и положительное влияние на их мотивацию, детерминировать желательное их поведение, с другой стороны, оставлять возможность для коррекции этого поведения через систему стимулов [13]. Принципиально важно, чтобы система оценки позволяла зафиксировать прогресс в плане достижения целей полиции. Для России это означает в первую очередь необходимость определиться с тем, чего же общество ожидает от данного органа.

В западной литературе понятие эффективности полиции связывает цели и принципы деятельности и успех в их реализации на практике. Анализ литературы и данных об устройстве правоохранительных органов в различных странах позволяет говорить о существовании двух принципиальных подходов к определению принципов деятельности полиции. Первый подход предполагает, что полиция является карательным органом, представляющим государство (*punitive approach*). Второй подход концептуализирует полицию как общественный орган, служащий интересам общества.

Несмотря на то что в первом случае интересы общества формально стоят на первом месте в рейтинге целей полиции, содержательно и практически он разительно отличается от ситуации, когда полиция существует для людей (*police for people*).

История российской полиции уходит корнями в Разбойные приказы XVI–XVII вв. — органы управления, функция которых состояла в борьбе с разбоями. Сегодня полиция пока еще сохраняет карательные черты. И потому «па-

лочная» система оценки деятельности через число раскрытий преступлений является ее естественной спутницей. Установка на борьбу с преступностью требует сокращения уровня преступности, выявления регистрации преступлений и соответственно их раскрытия. Таковы нынешние ожидания по отношению к российской полиции.

В публичном дискурсе, поддерживаемом российскими СМИ, зачастую рассуждают об оценке полиции в свете уровня преступности в России. Однако исследователи едины в том, что подобный подход порочен, а соответствующие ожидания общества завышены [12]. Ведь уровень преступности в стране определяется большим количеством социоэкономических, политических, культурных факторов, а поскольку рост преступности не может вменяться исключительно ответственности полицейских, снижение уровня преступности едва ли может быть отнесено на счет успешной деятельности полиции.

Правовой контекст деятельности полиции также имеет значение с точки зрения формирования адекватных ожиданий по отношению к полиции. Нельзя атрибутировать низкую силу действия закона слабому усердию полицейских. Нередко для работы одних формальных институтов требуется существование других. Правоохранительная деятельность полиции должна рассматриваться с учетом состояния институциональной среды.

Кроме того, борьба с преступностью, правоохранительная деятельность не исчерпывают всего спектра обязанностей полицейских. Не говоря о мерах профилактики, на которые, как показывают данные нашего исследования, направляется большой объем человеческих ресурсов полиции, в ведении этого органа находятся реакция на запросы населения, поддержание общественного порядка (как в целом, так и в рамках массовых мероприятий, участвовавших в крупных российских городах в последнее время), антитеррористическая деятельность и т. д. Все эти многочисленные аспекты деятельности полиции должны находить отражение в системе оценки ее эффективности. Последняя не должна ограничиваться статистикой.

В настоящее время в научной литературе все чаще критикуется количественный подход к оценке работы полиции. Доказывается, что данный подход на практике всегда оказывается слишком механистическим и потому его внутренняя валидность невысока. Аргументируется необходимость дополнять количественные показатели качественными. Необходимо более пристально смотреть не только на результат деятельности, но и на ее процесс, отслеживать и то, что сделано, и то, что реально делалось, не забывая и о профилактической деятельности полиции. Реформирование системы оценки деятельности полиции бессмысленно и невозможно без коренных преобразований принципов деятельности правоохранительных органов. Первостепенной задачей остается определение целей деятельности полиции. Причем важно понимать, как эти цели воспринимают различные агенты правоохранительного поля — государ-

ственные деятели, законотворцы, сами полицейские на разных уровнях системы. Установление консенсуса по данному вопросу представляется нам перво-степенной задачей на ближайшее будущее.

### **Библиографический список**

1. *Бунов Е. Г.* Внутрисистемные установки оценки эффективности деятельности органов внутренних дел (по результатам социологического исследования) // Криминологический журнал Байкальского университета экономики и права. 2011. № 3.
2. *Гладарев Б.* Условия службы и социальное положение рядовых сотрудников милиции: социологический очерк к юбилею // Телескоп. 2008. № 1.
3. *Клушин О. З.* Практика оценки эффективности деятельности правоохранительных структур зарубежных стран и возможности ее адаптации в Российской Федерации // Труды Академии управления МВД. 2007. № 4.
4. *Павлюткин И. В.* Университеты, рейтинги и рынок: институциональные эффекты ранжирований в поле высшего образования // Вопросы образования. 2010. № 1.
5. *Панеях Э. А.* Трансакционные эффекты плотного регулирования на стыках организаций. На примере российской правоохранительной системы // Политика. 2011. № 2 (61).
6. *Панеях Э. А., Титаев К. Д.* От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел. СПб.: ИПП ЕУ СПб, 2011.
7. *Портес А.* Неформальная экономика и ее парадоксы. URL: <http://ecsoc.hse.ru/issues/2003-4-5/index.html>
8. *Скотт Р.* Конкурирующие логики в здравоохранении: профессиональная, государственная и менеджериальная. URL: <http://ecsoc.hse.ru/issues/2007-8-1/index.html>
9. *Рабехарисоа В., Каллон М., Меадель С.* Экономика качеств // Журнал социологии и социальной антропологии. 2008. Т. 11, № 4.
10. *Bittner E.* The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping // American Sociological Review. 1967. Vol. 32, № 5.
11. *Furstenberg F., Wellford Ch.* Calling the Police: The Evaluation of Police Service // Law & Society Review. 1973. Vol. 7, № 3.
12. *Goldstein H.* Policing a Free Society. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1977.
13. *Wells W.* Performance appraisal systems. URL: <http://cops.usdoj.gov/RIC/ResourceDetail.aspx?RID=544>

### **References**

1. *Bunov E.G.* Vnutrisistemnye ustanovki ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti organov vnutrennih del (po rezul'tatam sociologicheskogo issledovanija) // Kriminologicheskij zhurnal Bajkal'skogo universiteta jekonomiki i prava. 2011. № 3.
2. *Gladarev B.* Uslovija sluzhby i social'noe polozhenie rjadovyh sotrudnikov milicii: sociologicheskij ocherk k jubileju // Teleskop. 2008. №1.

3. *Klushin O. Z.* Praktika ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti pravoohranitel'nyh struktur zarubezhnyh stran i vozmozhnosti ee adaptacii v Rossijskoj Federacii // Trudy Akademii upravlenija MVD. 2007. №4.
4. *Pavliutkin I.V.* Universitety, rejtingi i rynek: institucional'nye jeffekty ranzhirovanij v pole vysshego obrazovanija // Voprosy obrazovanija. 2010. № 1.
5. *Panejah Je.L.* Transakcionnye jeffekty plotnogo regulirovanija na stykah organizacij. Na primere rossijskoj pravoohranitel'noj sistemy // Politija. 2011. № 2 (61).
6. *Panejah Je.L., Titaev K.D.* Ot milicii k policii: reforma sistemy ocenki dejatel'nosti organov vnutrennih del. SPb.: IPP EU SPb, 2011.
7. *Portes A.* Neformal'naja jekonomika i ee paradoksy. URL: <http://ecsoc.hse.ru/issues/2003-4-5/index.html>
8. *Scott R.* Konkurirujushhie logiki v zdravoohranenii: professional'naja, gosudarstvennaja i menedzherial'naja. URL: <http://ecsoc.hse.ru/issues/2007-8-1/index.html>
9. *Rabeharisoa V., Callon M., Méadel C.* Ekonomika kachestv // Zhurnal sociologii i social'noj antropologii. 2008. T. 11, №4. Bittner E. The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping // American Sociological Review. 1967. Vol. 32, № 5 .
10. *Furstenberg F., Wellford Ch.* Calling the Police: The Evaluation of Police Service // Law & Society Review. 1973. Vol. 7, № 3.
11. *Goldstein H.* Policing a Free Society. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1977.
12. *Wells W.* Performance appraisal systems. URL: <http://cops.usdoj.gov/RIC/ResourceDetail.aspx?RID=544>