

*Рекомендовано к опубликованию
Редакционно-издательским советом
ВНИИ МВД России*

Л. В. Кондратюк, О. А. Королькова, И. Ю. Свешникова

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ
ОПТИМИЗАЦИИ ЧИСЛЕННОСТИ
И СТРУКТУРЫ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА
С УЧЕТОМ СКЛАДЫВАЮЩЕЙСЯ
КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ
В СТРАНЕ**

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

Кондратюк Л. В., Королькова О. А., Свешникова И. Ю.
Исследование проблем оптимизации численности и структуры
уголовного розыска с учетом складывающейся криминологи-
ческой обстановки в стране: Научный доклад. – М.: ВНИИ
МВД России, 2004. – 63 с.

Приведена общая характеристика криминологической обстановки
в стране, рассмотрены критерии и показатели оптимизации штатной
численности сотрудников УР, представлена методика ее расчета по
регионам и федеральным округам.

УДК 351.74

ПРЕДИСЛОВИЕ

Тема настоящего доклада обусловлена несомненной актуальностью его проблематики, тем «социальным заказом», который явно обнаруживается в оценках региональными руководителями подразделений уголовного розыска.

Выбор темы также обусловлен стремлением внести определенный вклад в решение задач, которые были поставлены перед органами внутренних дел рядом приказов МВД РФ.

Идея доклада была одобрена руководством органалитического управления ГУУР МВД России, сотрудниками которого оказана неоценимая помощь в сборе информации, в связи с чем авторский коллектив выражает искреннюю благодарность руководству управления, его сотрудникам и лично кандидату юридических наук полковнику милиции А. К. Рустамову.

Раздел 1

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ И ПРОБЛЕМНАЯ СИТУАЦИЯ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА

§ 1. Новое динамическое равновесие – ведущая черта современного состояния регистрируемой преступности

Та часть так называемой общей (неопределенной по своим размерам) преступности, которая имеет статистические определенные границы, – преступность зарегистрированная (или регистрируемая) на самом деле – есть результат *не только спонтанного проявления криминального потенциала (криминальной массы) населения*, но также продукт взаимодействия двух систем: системы преступности как таковой (в которой масса криминально активного населения генерирует особые события – преступления) и системы уголовной юстиции, которая, исходя из своих возможностей, принимает «сигналы» преступности, ведет ее инициативный поиск, «калибрует» вход системы и согласно своим возможностям реагирует на преступность¹.

Преступность как таковая («общая» преступность) и ее структурные элементы определяются духовным состоянием народа и системными (экономическими, политическими и т. п.) свойствами созданных народом общества и государства. В периоды системных революций, когда происходит смена ценностей и рушатся сдерживающие как конструктивную, так и деструктивную инициативу барьеры, преступность не только может временно

¹ См.: Подробнее о системном взаимодействии преступности и системы уголовной юстиции см.: Улучшение взаимоотношений граждан и милиции. Оптимизация оценки деятельности: Научно-практический доклад. М.: Центр содействия правосудию при фонде ИНДЕМ, 2003.

выходить из-под контроля, но и приобретает новые качественные (прежде всего – структурные) особенности. При этом наиболее масштабные изменения относятся именно к общеуголовной преступности: если в 70-е и 80-е гг. доля краж в структуре составляла примерно четвертую часть, то в середине 90-х гг. их вес превысил половину всех преступлений, а доля наиболее распространенных общеуголовных преступлений составила более двух третей от общей массы преступлений.

Что касается динамики количества регистрируемой преступности, то следует со всей определенностью говорить о новом этапе криминологической истории России. В конце 80-х гг. в деятельности системы уголовной юстиции проявился очевидный спад, вызванный правовой неопределенностью системы власти. Преступность, в определенном смысле, была «отпущена» наподобие цен. И лишь когда система уголовной юстиции перед угрозой криминального коллапса обрела способность действовать с чрезвычайным напряжением сил при минимуме ресурсного обеспечения, именно милиция, и прежде всего уголовный розыск, взяла под контроль «отпущенный» криминал. Действительно, например, в 1993 г. только количество осужденных в России по сравнению с 1989 г. выросло более чем вдвое. Энергичная реакция правоохранительной системы на преступность в 90-е гг., бесспорно, имела определенный «санитарный» эффект: стала сокращаться масса общеуголовного криминалитета, преступность в целом стабилизировалась, *точнее – вошла в состояние нового динамического равновесия, стала более предсказуемой.*

Применительно к деятельности уголовного розыска страны решающее значение имеет динамика шести наиболее распространенных видов (групп) преступлений: умышленные убийства, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование, разбой, грабеж, кража (см. таблицу 1). Учитывая состояние борьбы с указанными «народными» преступлениями, граждане России формируют мнение о степени своей правозащищенности.

Показатели линейного среднегодового прироста основных общеуголовных преступлений за 1991-2002 гг.

Виды преступлений	Среднегодовой абсолютный прирост (ед.)
1. Умышленное убийство	522
2. Причинение тяжкого вреда здоровью	250
3. Изнасилование	- 690
4. Разбой	1940
5. Грабеж	2150
6. Кражи (за 1991–2001 гг.)	-20350

Как видно из таблицы 2, в рамках рассматриваемого периода (1991–2002 гг.) наметился устойчивый рост всех наиболее тяжких преступлений. Лишь кражи и изнасилования, как и в прежние времена, остаются предметом регистрационного манипулирования.

Криминологической аксиомой является положение, согласно которому рост тяжких однородных преступлений (грабежи, разбой в этом смысле однородны кражам, поскольку являются более дерзким проявлением экспансии – захвата ценностей) не может *реально* сопровождаться снижением менее тяжких преступлений этого рода. Такое «снижение» может лишь свидетельствовать о повышении уровня латентности. Доказательством этому положению служит, например, такой «сенсационный» факт: несмотря на то, что в 2002 г. в целом по стране краж было зарегистрировано на треть миллиона меньше, чем в 2001 г., в столице России, в Москве, где было решено поставить заслон укрывательству, количество зарегистрированных краж выросло более чем на треть.

Сокращение регистрации краж в 2002 г. имеет свое объяснение в ошибке декриминализации: согласно принятому в конце 2001 г. Кодексу об административных правонарушениях (вступил в действие 1 июля 2002 г.), к числу краж с незначительным ущербом были отнесены кражи величиной до пяти минимальных размеров оплаты труда, вследствие чего из-под уголовной юрисдикции было выведено значительное число «рядовых» краж. Ошибка была исправлена в октябре 2002 г.³

Для оценки и прогнозирования общеуголовной преступности важной является одна характерная особенность ее динамики (в пределах анализируемого периода) – ее некоторая периодичность, т. е. последовательная смена периодов роста и снижения уровня регистрации с продолжительностью, равной 3–4 годам. Иными словами, 3–4 года фиксируется рост регистрации по отношению к «среднему», определенному линейной моделью,

Рис. 1. Динамика уровня шести наиболее распространенных общеуголовных преступлений (кражи, умышленные убийства, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилования, грабежи, разбой) и их среднесрочный прогноз

Как видно на графике (см. рис. 1), за последние двенадцать лет выделенная нами группа актуальных общеуголовных преступлений имеет весьма специфическую динамику. В целом их уровень стабилизировался, и даже наметилась некоторая тенденция к снижению – ежегодно на 18 тыс. преступлений². Однако характер динамики каждого из видов преступлений, вошедших в группу, имеет свои особенности, проявляющиеся при расчете специфического показателя – среднегодового абсолютного прироста (см. таблицу 2).

² Математическая форма линейной тенденции (на рис. 1 представлена пунктирной линией) имеет вид: $U_T = 1587 \text{ тыс.} - 18,4 \text{ тыс.} (T - 1993)$, где U_T – уровень группы преступлений в году T , а T – год, на который вычисляется уровень.

³ См.: Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 31.10. 2002 г. № 133-ФЗ.

уровню, а затем следующие 3–4 года наблюдается снижение уровня ниже «среднего». Причем размах этих колебаний регистрации от среднего (линейного) уровня составляет приблизительно 200 тыс. преступлений.

В соответствии с указанной закономерностью могут быть внесены существенные поправки в краткосрочный прогноз рассматриваемой нами группы преступлений. В частности, регистрация данной категории преступлений в 2003 г. прогнозируется примерно ниже или равной регистрации 2002 г., а в последующие 2004 г. и 2005 г. уровень снова может повышаться и в 2005–2006 гг. превысить 1,5 млн преступлений⁴.

Эти ориентировочные расчеты позволяют нам утверждать, что в ближайшие 2–3 года трудовые нагрузки на сотрудников уголовного розыска будут оставаться приблизительно на том же уровне, что были в 1999–2001 гг. Именно эти соображения служат криминологическим «фоном», на котором рассматривается проблематика оптимизации штатной численности уголовного розыска в стране.

Применительно к задачам формирования кадровых ресурсов органов уголовной юстиции вообще решающее значение имеют закономерности территориального распределения преступности. Аксиоматическое положение о том, что на различной территории России генерируется различная по своим характеристикам преступность, можно подтвердить соотношением показателей интенсивности преступности (коэффициентов преступности). Даже в рамках таких крупных территориальных единиц, как федеральные округа, различие коэффициентов довольно внушительное (см. таблицу 3).

Таблица 3

Соотношение коэффициентов преступности по федеральным округам (по данным за 2002 г.)

Федеральные округа (ФО)	Коэффициент преступности (на 100 тыс. населения)	Отношение коэффициента преступности ФО к коэффициенту преступности Центрального ФО
1. Центральный	1555	1,00
2. Северо-Западный	1774	1,14
3. Южный	1311	0,84
4. Приволжский	1544	0,99
5. Уральский	2052	1,32
6. Сибирский	2045	1,32
7. Дальневосточный	2150	1,38
В целом по России	1755	1,13

⁴ Учет периодической составляющей динамики преступности позволяет существенно скорректировать полученные ранее прогностические данные. См., напр.: Преступность. Преступное насилие в России. М.: ВНИИ МВД РФ, 2000; Криминогенная ситуация в России на рубеже XXI века. М.: ВНИИ МВД РФ, 2000; и др.

Таблица 3 наглядно демонстрирует тот факт, что одно и то же количество населения в различных ФО генерирует весьма различную преступность. Даже в границах округов эта разница достигает почти 40%. Если же сравнение вести в масштабе отдельных регионов, то показатели интенсивности вообще представляются относящимися к несопоставимым формированиям. Например, по данным за 2002 г., интенсивность преступности в Дагестане составила 650 преступлений на 100 тыс. жителей, а в Хабаровском крае – 2885, т. е. в 4,4 раза выше. Применительно к задачам нашего исследования приведенные данные свидетельствуют о том, что *численность населения (ни в абсолютных, ни в относительных единицах) не может служить критерием (основанием) расчета нормативов штатной численности милиции.*

В рамках проводимого исследования было установлено, что решающее значение на криминогенную способность населения оказывает его половозрастная структура, а именно – доля мужчин (q_m) и доля активного трудоспособного населения (q_a).

На базе анализа многочисленных статистических данных был получен показатель кримиальной активности структуры населения Δk , от значения которого *почти линейно* зависит значение коэффициента преступности⁵.

В связи с тем, что данный показатель Δk для регионов Российской Федерации является довольно стабильной величиной, можно считать справедливым положение о том, что стандарты (нормативы) кадровой обеспеченности, при всем территориальном многообразии, должны обладать достаточной устойчивостью, поскольку связаны со складывающимися за многие годы характеристиками населения.

§ 2. Проблема кадровых (штатных) ресурсов уголовного розыска

И зарубежные, и отечественные исследователи вопроса кадрового обеспечения уголовной юстиции единодушны в том мнении, что и конституции, и законы любой страны представляют собой лишь более или менее удачную «партитуру», «звучание» которой, т. е. работу на общество, могут осуществить лишь «исполнители» – кадры правоохранительных органов – при условии их желания и умения реализовать воплощенный в законах и соответствующий духу Справедливости замысел. Как отмечает итальянский исследователь А. Грасси, «личный состав сил охраны порядка в конечном счете играет определяющую роль в том, будут ли приносить пользу все законодательные и организационные меры, направленные на защиту демо-

⁵ Математическая форма показателя Δk имеет вид: $\Delta k = 150q_m + 133q_a - 149$, где q_m – доля мужчин в структуре населения; q_a – доля активного трудоспособного населения.

кратических институтов и борьбу с преступностью. Поэтому основу любой стратегии и тактики полиции составляет их кадровое обеспечение»⁶.

В соответствии с отечественной традицией вопросы обеспечения кадровыми ресурсами потребностей правоохранительных органов охватываются более широким понятием «оргштатной работы», основные направления которой включают решение таких задач, как разработка организационных структур соответствующих органов и подразделений, расчет штатной численности и соответствующего денежного содержания личного состава, распределение прав и обязанностей штатных должностей в соответствии с их функциональным назначением.

При этом одной из основных задач оргштатной работы во все времена была задача приведения штатной численности и ее структуры к реалиям борьбы с преступностью: «Организационная структура и штатная численность должны постоянно приводиться в соответствие с изменяющимися условиями среды функционирования, т. е. исходя из состояния оперативной обстановки на обслуживаемой территории»⁷.

Однако именно это «приведение в соответствие» и является до сего времени ни практически, ни теоретически не решенной проблемой, поскольку под вопросом находятся как сами *критерии* того, что считать «приведенным в соответствие», так и *степень* этого приведения, так как правоохранительные органы, и прежде всего милиция, всегда находятся в условиях крайней ограниченности ресурсов, вследствие чего теоретическая («объективная») *эффективность* остается неопределенной абстракцией и фактически в исследованиях заменяется понятием *результативности*.

Кроме того, само понятие *криминологической обстановки* (так же, как и связанное с ним понятие «оперативной обстановки») нельзя считать операционально достаточно определенным, вследствие чего изменение оперативной обстановки нередко определяется простым изменением массы (уровня) преступности, ее интенсивности (коэффициента), структуры, численности обслуживаемого населения и т. д.

В этой связи задача «приведения в соответствие» приобретает еще большую неопределенность. Кроме того, в условиях, когда отсутствует научно обоснованный и, главное, административно признанный алгоритм (порядок) распределения дополнительной штатной численности, эта численность становится предметом конкурентного «выбивания» ресурсов, нарушающего всякий рациональный подход ресурсного обеспечения регионов.

В. А. Минаев, один из специалистов, рассматривающих проблему кадровой оптимизации, в 1989 г. отмечал: «В связи с тем, что кадровые решения зависели не столько от состояния криминологической обстановки в том или ином регионе, сколько от «пробивной» силы руководителей, стало не редкостью, когда органы, работающие примерно в одинаковых условиях, имели разницу в численности, достигающую порой 50–60%»⁸.

На самом деле уровень несоответствия кадрового ресурса и криминологической ситуации в настоящее время выражается в еще больших диспропорциях, причем даже в рамках одного и того же федерального округа. Например, в Ярославской и Тамбовской областях трудится примерно одинаковое количество сотрудников уголовного розыска, но в Ярославской за последние годы регистрируется общеуголовных преступлений в 2,1 раза больше, чем в Тамбовской. Многие годы нагрузка на одного сотрудника (по общеуголовным преступлениям) в Уральском федеральном округе в 2,1 раза выше, чем в Южном федеральном округе, и эта диспропорция еще более увеличивается. В Белгородской и Читинской областях работает одинаковое количество сотрудников уголовного розыска, но в Читинской области, где условия работы оцениваются как более тяжелые, нагрузка (по числу зарегистрированных преступлений) на одного сотрудника на 75% выше. В Магаданской области один сотрудник-розыскник приходится на 8,5 тыс. населения, а в соседней Чукотке – на 77 тыс.; на Камчатке оперработник, занимающийся розыском, «обслуживает» 15,6 тыс. населения, а в Московской области с напряженнейшими задачами розыска в связи с близостью мегаполиса – 80 тыс. человек. Такого рода диспропорции в кадровом обеспечении регионов являются скорее правилом, чем исключением.

Аккумуляированные за долгие годы нерешенные проблемы кадровой стратегии и ошибки оргштатной работы имеют значительное негативное влияние на качественные и количественные результаты борьбы с преступностью.

При подготовке данного доклада были проанализированы отчеты региональных подразделений уголовного розыска, направляемые в ГУУР СКМ МВД России. Форма отчета предусматривает отражение проблемных вопросов, оказывающих наиболее значимое влияние на состояние деятельности.

Изучение показало, что почти в 70% всех отчетов руководители региональных подразделений в качестве ведущей называют *проблему штатной и ресурсной обеспеченности службы*. В ряде отчетов ситуация на местах ха-

⁶ Grassi A. Principi di Servizi di Stato. Roma, 1990. P. 414.

⁷ Пантелеев В. Н. Организационно-штатное обеспечение органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1989.

⁸ Минаев В. А. Планирование. Развитие и оптимизация распределения кадровых ресурсов органов внутренних дел на основе количественных методов поддержки решений: Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 1989.

рактируется как «кадровый голод», указывается на явное несоответствие штатной численности нагрузке и складывающейся оперативной обстановке.

Массовый отток опытных сотрудников, «размывание квалифицированного ядра» и т. п. руководители на местах связывают с низким уровнем должностных окладов, возрастанием нагрузки, некомпенсируемой напряженностью труда, недостаточным уровнем социальной защищенности, падением престижа работника уголовного розыска.

Все эти оценки в ходе нашего исследования нашли подтверждение в виде объективных закономерностей: при повышении определенного уровня загруженности резко возрастает текучесть кадров, «размывание» профессионального ядра, снижение качества работы и т. п.

Состояние кадрового кризиса и стагнации опасно не только прямыми последствиями – снижением уровня борьбы с преступностью, но и глубинными долгосрочными сдвигами в самоидентификации работника уголовного розыска, когда-то представлявшего элиту милиции, а сейчас ассоциирующегося с образом «мента». Значение этого социально-психологического фактора еще в достаточной мере не учитывается не только в оргштатной работе, но и в оценке отношения общества к власти вообще.

При современной открытости информации милиционер знает, каковы материальное положение, статус, социальная защищенность полицейского в благополучных странах. Здесь сравнения явно не в нашу пользу. Например, денежное содержание полицейского на 20–30% выше, чем у административных служащих, 60–70% оперативного состава полиции представляют собой мобильные, максимально технически оснащенные подразделения. Лишь 16% оперсостава полиции Великобритании не имеют высшего образования (во Франции – 21%, в Италии – 25%), тогда как, по данным за 2002 г., в штатах уголовного розыска России лиц с высшим юридическим образованием – 29,4%⁹.

Попытки найти научное решение проблемы оптимизации штатной численности предпринимаются в стране начиная с 70-х годов прошлого столетия. Ведущую роль в этих разработках играл ВНИИ МВД СССР. К середине семидесятых годов на достаточно высоком научном уровне были разработаны теоретические подходы (методика, техника) вычисления оптимальных ресурсов – от наиболее сложных, основанных на хронометраже трудовых затрат на функциональные операции, до эмпирических, основанных на со-

поставлении реальной и нормативно определяемой продолжительности рабочего дня¹⁰.

Затем к частным аспектам данной проблемы обращались как отдельные авторы, так и авторские коллективы¹¹, однако и до сего времени ни одна из разработок в практику оргштатной работы не была внедрена, что частично объясняется излишней сложностью некоторых предлагаемых методик. Справедливости ради следует отметить, что и за рубежом в нормировании штатной численности какие-либо сложные, «многомерные» подходы также не приживаются, и практика все более склоняется к таким определяющим критериям кадровой оптимизации, как нагрузка, быстрота реагирования, оценка населения и т. д.

Раздел 2

КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ ОПТИМИЗАЦИИ ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА

§ 1. Выбор критериев и показателей

Системной функцией уголовной юстиции является *контроль за состоянием преступности*. Однако для аппарата уголовного розыска как структурного элемента органов внутренних дел, предназначенного для осуществления оперативно-розыскной деятельности, целевая функция может быть конкретизирована и сведена к двум основным задачам: 1) выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию общеуголовных преступлений, а также выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; 2) осуществлению розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших.

¹⁰ Результаты указанных исследований и их комментариев представлены в работе: Берекашвили Л. Ш. Основы нормирования штатной численности в органах внутренних дел. М.: ВНИИ МВД СССР, 1975.

¹¹ См., напр.: Минаев В. А. Планирование. Развитие и оптимизация распределения кадровых ресурсов органов внутренних дел на основе количественных методов поддержки решений: Дис... докт. юрид. наук. М., 1989; Кондратьев Л. В., Мозжухин А. В. Организация деятельности участковых инспекторов милиции с учетом особенностей территории обслуживания и условий работы. М.: ВНИИ МВД СССР, 1991; и др.

⁹ См.: Губанов А. В. Основы организации функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России: Дис... докт. юрид. наук. М., 1997.

Задачей настоящего исследования является изучение проблемы оптимизации кадровых ресурсов. Иными словами, нам нужно ответить на вопрос: какова должна быть численность сотрудников уголовного розыска и структура их аппарата, чтобы результативность (отдача) их деятельности в связи с вышеуказанной целевой функцией была максимальной при данных условиях этой работы.

Таким образом, оптимизация (или приближение к ней) кадровой численности и структуры определяется *качественными и количественными результатами работы*.

В рамках специфической задачи оптимизации требуется выявить такие параметры *штатных ресурсов*, при которых указанные положительные итоги работы достигли бы, по возможности (с учетом ограничения ресурсов), своего максимального значения (а отрицательные – минимального). В этой связи подлежащие оптимизации результаты (характеристики) деятельности называются *критериями оптимизации*.

Чтобы служить инструментом оптимизации, данные критерии (результаты деятельности) должны быть представлены количественной форме, т. е. в *форме показателей*, а это означает, что научная проблема оптимизации напрямую связана с решением задачи оценки деятельности сотрудников и подразделений уголовного розыска. В зависимости от того, какие показатели деятельности взяты в качестве индикаторов оптимизации, конечные ее итоги могут быть принципиально различными.

Хотя с научных позиций задачи оценки деятельности органов внутренних дел (в том числе и уголовного розыска) нельзя считать окончательно решенными, тем не менее в данном исследовании в качестве основных приняты показатели, нормативно предписанные в качестве оценок («замеров») основных результатов деятельности в сфере «раскрытия» и «розыска». Главная особенность указанных показателей заключается в том, что ими измеряются удельные (т. е. приходящиеся в среднем на одного сотрудника за отчетный период) результаты работы, которыми характеризуется как напряженность труда (количественная мера), так и его качество. Таким образом, указанные показатели выполняют роль системы *внутриведомственной оценки напряженности труда*.

Применительно к функции *раскрытия преступлений и выявления лиц, их совершивших*, в числе основных показателей оптимизации приняты:

удельная раскрываемость тяжких и особо тяжких преступлений;

удельная раскрываемость умышленных убийств (ст. 105 УК РФ);

удельная раскрываемость умышленных причинений тяжкого вреда здоровью (ст. 111 УК РФ);

удельная раскрываемость разбоев (ст. 162 УК РФ);

удельная раскрываемость грабежей (ст. 161 УК РФ);

удельная раскрываемость краж (ст. 158 УК РФ).

Кроме указанных показателей, положительное изменение которых (как предполагается) должно быть обеспечено средствами кадровой политики, в качестве общесоциальных индикаторов оптимизации штатной численности должны быть использованы и общие показатели раскрываемости указанных выше видов преступлений – т. е. итоговый (за год) процент их раскрываемости.

Мы считаем ошибочной наметившуюся в последние годы тенденцию считать какой-либо частный показатель в качестве достаточного инструмента оценки деятельности. Достаточно объективно любая деятельность может быть оценена только *системой показателей*, «измеряющих» как количественную, так и качественную ее стороны. То есть конечный вывод о деятельности может быть сделан с учетом оценок не только *внутренних* (внутриведомственных) показателей результативности (например, удельная раскрываемость), но и внешних, оценивающих эту же деятельность с позиции системы более высокого ранга, т. е. с позиции общества. Например, по вопросу раскрываемости преступлений общество и государство заинтересованы прежде всего в доле (проценте) раскрытых преступлений в целом и, следовательно, игнорировать этот показатель-оценку МВД России не может. Тем более, как показало наше исследование, динамика «внутренних» и «внешних» показателей раскрываемости может не только не совпадать, но даже быть разнонаправленной, т. е. при росте удельной раскрываемости общая раскрываемость преступлений (как в целом, так и отдельных видов) может снижаться. Налицо своеобразные «ножницы» показателей раскрываемости – тревожный индикатор недостаточности ресурсов, направляемых на нужды контроля за преступностью.

Применительно к функции розыскных подразделений в качестве критерия оптимизации кадровых ресурсов приняты такие целевые характеристики их деятельности, как: 1) розыск обвиняемых, подсудимых, осужденных, уклоняющихся от следствия, суда и исполнения наказания; 2) розыск пропавших без вести лиц; 3) установление (идентификация) граждан по неопознанному трупам¹². Соответственно в качестве показателей оптимизации должны быть использованы замеры результатов деятельности сотрудников розыскных подразделений по данным критериям:

¹² В принципе в целях оценки оптимизации можно было бы рассмотреть большее количество и более дифференцированный состав критериев. Однако, как показали эмпирические исследования, оптимальное число учитываемых критериев и связанных с ними показателей находится в пределах 3–4; дальнейшее их увеличение только усложняет задачу оптимизации, практически не меняя ее результатов.

1) удельное (приходящееся на одного сотрудника за отчетный период) количество разысканных за отчетный период обвиняемых, подсудимых, осужденных;

2) удельное количество разысканных пропавших без вести лиц;

3) удельное количество идентифицированных по неопознанным трупам граждан.

Применительно к функции «розыска» (аналогия с функцией «раскрытия») в качестве показателей, по которым должна оцениваться оптимальность штатных ресурсов, кроме вышеуказанных внутриведомственных показателей целесообразно использовать показатели, характеризующие общесоциальную успешность (результативность) розыскной работы по указанным трем направлениям, а именно:

1) процент разысканных обвиняемых, подсудимых, осужденных к числу находившихся в розыске;

2) процент разысканных пропавших без вести лиц к числу разыскиваемых;

3) процент идентифицированных граждан по неопознанным трупам к числу подлежащих идентификации трупов.

Кроме рассмотренных выше двух групп показателей, дифференцированных по основным функциональным направлениям деятельности уголовного розыска – «раскрытие» и «розыск», в настоящем исследовании в качестве специфических критериев оптимизации приняты также показатели, характеризующие (косвенно) степень социальной престижности работы в подразделениях уголовного розыска и степень относительной благоприятности (или неблагоприятности) условий этой деятельности.

Исходя из информационных возможностей, в исследовании использовался показатель «текучести кадров», характеризующий условия работы; процент уволенных по собственному желанию квалифицированного и наиболее активного слоя сотрудников (со стажем работы от 3-х до 10 лет) от общей штатной численности; и др.

Управленческие решения, касающиеся штатной численности и структуры уголовного розыска, должны быть такими, чтобы показатели работы сотрудников принимали желательное значение, оптимальное для данных условий деятельности.

§ 2. Взаимосвязь состояния преступности, нагрузки (объема работы), приходящейся на сотрудника, и штатной численности

Взаимосвязь трех факторов контроля за преступностью – количества преступлений, штатной численности и нагрузки, т. е. объема работы, приходящейся на одного сотрудника, – можно представить в виде простой схемы.

Рис. 2. Характер взаимосвязи преступности (П), штатной численности (n) и трудовой нагрузки на каждого сотрудника (m_i)

В математической форме характер связи между этими элементами системы можно выразить так:

$$П = m_1 + m_2 + m_3 \dots + m_n = \sum_{i=1} m_i \quad (1)$$

где П – преступность;

m_i – нагрузка;

∑ – знак суммирования.

Эту формулу можно существенно упростить, если во внимание принимать не индивидуальную нагрузку, а ее среднюю величину, которую можно легко вычислить, разделив преступления (П), в отношении которых сотрудниками уголовного розыска принимались решения, на число указанных сотрудников (n):

$$\bar{m} = \frac{П}{n},$$

где \bar{m} – обозначение средней нагрузки, приходящейся на одного сотрудника уголовного розыска.

чеством зарегистрированных за отчетный период (год) преступлений указанных категорий, деленным на фактическую штатную численность сотрудников уголовного розыска.

Вычисления показывают, что величина нагрузки (напряженности труда) сотрудников уголовного розыска в разных регионах (субъектах Федерации) варьирует в довольно широких пределах. Так, по данным за 2002 г., зафиксировано многократное различие величины этого показателя. Например, в Дагестане он равен 7,6, а в Иркутской области – 50,1. Среднее по стране значение показателя – 32 преступления указанных категорий в год.

Очевидно, данный показатель не может быть использован для оценки напряженности труда розыскных подразделений и сотрудников в силу специфического характера исполняемых ими функций: дело в том, что их деятельность касается определенной стороны всех преступлений, независимо от подследственности, в тех случаях, когда некоторым из них придется разыскивать обвиняемых, подсудимых, идентифицировать трупы, разыскивать без вести пропавших граждан.

В этой связи для сотрудников розыскных подразделений напряженность труда обоснованно соотносить с общим количеством зарегистрированных за отчетный период преступлений. Очевидно, нагрузки на одного сотрудника розыскного подразделения весьма различны – в последние годы в отдельных регионах они достигают лишь 300, а в других превышают 1500 преступлений в год.

С методической стороны задача оптимизации нагрузки, открывающей возможность решения проблемы оптимизации штатной численности, в настоящем исследовании осуществляется путем следующей трехшаговой процедуры:

1) определяются частные оптимумы – т. е. те значения показателя нагрузки (горизонтальная координата на рис. 3), которым соответствуют максимальные (или близкие к ним) значения рассмотренных выше «показателей оптимизации» – раскрываемости, розыска, состояния кадров;

2) на основании сопоставления полученных частных оптимумов выбираются такой интервал и значение нагрузки, при которых количество оптимальных показателей было бы максимальным;

3) крайние значения интервала показателя нагрузки (минимальное и максимальное значение) служат расчетной базой для вычисления оптимальных значений штатной численности соответственно:

на первом этапе оптимизации (неотложные меры);

на втором этапе оптимизации (корректирующие меры).

Основным техническим приемом, обеспечивающим корректность и наглядность определения оптимальной нагрузки по важнейшим параметрам

(показателям) оптимизации, принят прием графического представления статистической зависимости.

В связи с тем, что федеральные округа объединяют субъектов Федерации со сравнительно близкими социальными, демографическими, экономическими и иными характеристиками, весьма эффективным и наглядным оказалось изучение связи (корреляция) показателя нагрузки с показателями оптимизации именно в масштабе федеральных округов.

Однако здесь должно быть сделано одно исключение: речь идет о таких субъектах Федерации, как Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, которые выделяются из общего ряда регионов своих округов по комплексу экономических, демографических, административно-управленческих, оперативно-розыскных характеристик. Мы считаем, что применительно к проблеме штатной численности и структуры эти регионы целесообразно выделить в самостоятельную группу субъектов – «столичные регионы».

С учетом изложенных замечаний рассмотрим полученные результаты, показывающие, как с изменением удельной нагрузки изменяются показатели, значение которых целесообразно поддерживать на высоком уровне, т. е. показатели оптимизации.

В таблице 4 и на рис. 3 представлена зависимость удельной раскрываемости тяжких и особо тяжких преступлений от нагрузки по федеральным округам.

Таблица 4

Федеральные округа	Показатели	
	удельной нагрузки	удельной раскрываемости
1. Центральный	33,2	12,7
2. Северо-Западный	33,1	16,1
3. Южный	20,4	8,4
4. Приволжский	33,7	9,2
5. Уральский	43,1	11,7
6. Сибирский	34,5	13,1
7. Дальневосточный	28,1	16,7

Линия на графике, передающая характер статистической зависимости показателя удельной раскрываемости от нагрузки (т. н. линия регрессии), свидетельствует о своеобразной закономерности: удельная раскрываемость достигает максимума при удельной нагрузке 27–33, а затем снижается.

Простым визуальным путем можно установить, что с достаточно большой вероятностью максимальные значения показателя раскрываемости расположены в границах нагрузки от 27 до 33 преступлений в год. Определение указанных границ и является целью построения данного графика.

В дальнейшем воспользуемся рассмотренным приемом для обнаружения и изучения закономерностей зависимости частных показателей оптимизации, например раскрываемости отдельных видов преступлений, от нагрузки. Однако содержательная часть графического изучения закономерностей может быть удвоена, если рассмотреть зависимость от нагрузки не только удельной раскрываемости (т. е. числа раскрытых преступлений, приходящихся на одного сотрудника), но и общей раскрываемости (т. е. процента раскрываемости данного вида преступлений).

0i uoai iua aaeefi ai

Вычисления позволяют представить связь показателей нагрузки и показателей раскрываемости умышленных убийств (удельной и общей) по федеральным округам (ФО) в виде таблицы 5.

Т а б л и ц а 5

Федеральные округа	Показатели нагрузки	Показатели раскрываемости	
		удельный	общий (в %)
1. Центральный	33,2	0,40	78,2
2. Северо-Западный	33,1	0,48	084,5
3. Южный	20,4	0,46	64,9
4. Приволжский	33,7	0,58	85,0
5. Уральский	43,1	0,76	80,7
6. Сибирский	34,5	0,70	79,6
7. Дальневосточный	28,1	0,54	82,2

Рис. 3. Зависимость удельной раскрываемости тяжких и особо тяжких преступлений от среднегодовой удельной нагрузки на сотрудника уголовного розыска по наиболее распространенным общеуголовным преступлениям

Построенный в соответствии с табличными данными график отражает весьма важные закономерности. Во-первых, бросается в глаза то обстоятельство, что линия регрессии, выражающая зависимость удельной раскрываемости от нагрузки, имеет как бы две вершины: в интервале значений нагрузки 28–34 и в интервале значений нагрузки, превышающей 40, и пр. То есть здесь мы впервые сталкиваемся с двумя причинными комплексами и возможностями «повышения» показателей удельной раскрываемости: один из причинных комплексов состоит действительно *в повышении творческой активности и мастерства* при сравнительно умеренной нагрузке (например, в ряде регионов Дальневосточного и Приволжского федеральных округов); другие причины относительно высокой удельной раскрываемости убийств связаны прежде всего с большей численностью указанных убийств, приходящихся на одного сотрудника. Действительно, по данным 2002 г., на одного сотрудника в Дальневосточном и Приволжском округах приходилось по 0,65–0,66 умышленных убийств, а в Сибирском и Уральском – по 0,9–0,96 указанных преступлений соответственно (т. е. почти в полтора раза больше). Именно этой большей численностью зарегистрированных преступлений, приходящихся на одного сотрудника, объясняется и их большая удельная раскрываемость. Таким образом, возникает парадоксальная ситуация: якобы «оптимальным путем» повышения показателей удельной раскрываемости умышленных убийств должно быть *«замораживание» штатной численности в условиях роста преступности*. Ложность такого подхода доказывается весьма важной закономерностью: в регионах, в которых нагрузка на сотрудников значительно превышает средний по России уровень, общая раскрываемость убийств (процент раскрытых преступлений) падает при росте удельной раскрываемости. Так мы встречаемся с явлением, которое можно назвать «ножницами раскрываемости», когда ведомственный показатель растет, а показатель общей (имеющий социальный резонанс) раскрываемости падает. Действительно, общая раскрываемость умышленных убийств в Дальневосточном и Приволжском округах равна соответственно 82% и 85%, тогда как в наиболее ресурсно напряженных Сибирском и Уральском округах этот показатель равен 79,6% и 80,7%.

Феномен «ножниц» ведомственных и социальных (криминологических) показателей оценки деятельности свидетельствует прежде всего об актуальности проблемы численности кадров и служит аргументом необходимости вложения дополнительных ресурсов с целью контроля за преступностью.

Рис. 4. Зависимость удельной и общей раскрываемости умышленных убийств от нагрузки по федеральным округам (2000–2002 гг.)

Í ðè: èí áí èà òÿæ èí áí àðááà çáí ðí áíð

Статистическую зависимость раскрываемости данного вида преступлений от удельной нагрузки в масштабе округов можно представить в виде таблицы 6 и соответствующего ей графика.

Таблица 6

Федеральные округа	Показатели Нагрузки	Показатели раскрываемости	
		удельный	общий (в %)
1. Центральный	33,2	0,62	72,1
2. Северо-Западный	33,1	0,77	79,1
3. Южный	20,4	0,61	75,9
4. Приволжский	33,7	0,93	74,3
5. Уральский	43,1	1,34	68,7
6. Сибирский	34,5	1,33	72,6
7. Дальневосточный	28,1	0,91	74,6

Рис. 5. Зависимость удельной и общей раскрываемости причинений тяжкого вреда здоровью от удельной нагрузки на сотрудника уголовного розыска по федеральным округам (2000–2002 гг.)

На графике (рис. 5) наличие «ножниц раскрываемости» просматривается еще очевиднее, чем в предыдущем случае: максимальное значение общей раскрываемости этого вида преступлений (72–79%) приходится на округа с умеренной удельной нагрузкой (27–33 преступления), тогда как при максимальных значениях удельной раскрываемости, обусловленных простым увеличением количества этих преступлений (например, Уральский ФО), общая раскрываемость равна 68,7%. Полагаем, что при наличии «ножниц», которые есть не что иное, как графическая форма представления разнонаправленности тенденций общезначимого показателя (процента) раскрытых преступлений из числа зарегистрированных и ведомственного (удельная раскрываемость – количество раскрытых преступлений, приходящихся на одного сотрудника уголовного розыска), нагрузка, а следовательно, связанная с ней штатная численность должна быть такой, чтобы одновременно учитывать и ведомственные, и общесоциальные интересы. Исходя из этих соображений, полагаем, что для оптимизации показателей раскрываемости рассматриваемого вида преступлений значение удельной нагрузки должно находиться в пределах 27–33 преступлений на одного сотрудника.

Discuție

Зависимость оценок раскрываемости разбоев от удельной нагрузки графически представлена все теми же «ножницами», в связи с чем выбор оптимальной нагрузки является делом компромисса между обоими показателями. Анализ графика (рис. 6) позволит нам выбрать «полосу» значения нагрузок (32–35), при которых удельная раскрываемость находится на достаточно высоком уровне (0,63 преступления) и общая достигает своего максимума (76%) при нагрузках 28–35 преступлений.

Как видно на рис. 6, аппараты уголовного розыска Сибирского и Уральского округов имеют более высокие показатели удельной раскрываемости, обусловленные большей интенсивностью преступности, но вместе с тем общая раскрываемость в этих округах с ростом нагрузки имеет тенденцию к падению (например, для самого трудонапряженного Уральского ФО это падение составляет почти 20%).

Данные о раскрываемости разбоев представлены в таблице 7.

Т а б л и ц а 7

Федеральные округа	Показатели нагрузки	Показатели раскрываемости	
		удельный	общий (в %)
1. Центральный	33,2	0,48	55,8
2. Северо-Западный	33,1	0,59	76,1
3. Южный	20,4	0,46	59,8
4. Приволжский	33,7	0,63	59,6
5. Уральский	43,1	0,88	57,2
6. Сибирский	34,5	0,73	65,6
7. Дальневосточный	28,1	0,37	72,2

Рис. 6. Зависимость удельной и общей раскрываемости разбоев от удельной нагрузки на сотрудников уголовного розыска по федеральным округам (2000–2002 гг.)

Абайбае

Характер зависимости грабежей от удельной нагрузки практически ничем не отличается от представленной выше картины связи этих показателей применительно к разбоям.

Так же как и раскрываемость разбоев, раскрываемость грабежей (удельная и общая) максимизируется при показателях нагрузки в интервале 28–35 преступлений на одного сотрудника уголовного розыска.

Едбае

Если сумму наиболее распространенных (т. н. общеуголовных) видов преступлений (умышленное убийство, причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование, разбой, грабеж, кража), составляющих основную нагрузку на сотрудника уголовного розыска, принять за 100%, то доля краж в этой группе преступлений в различных федеральных округах составляет 70–80%, т. е. большую часть трудовой нагрузки оперуполномоченного. Отсюда также следует, что раскрываемость общеуголовных преступлений в целом, как удельная, так и общая, зависит прежде всего от раскрываемости краж, в связи с чем ее анализ в зависимости от нагрузки имеет особое значение.

Характеристика этой зависимости представлена в таблице 8 и на рис. 7.

Таблица 8

Федеральные округа	Показатели Нагрузки	Показатели раскрываемости	
		удельный	общий (в %)
1. Центральный	33,2	15,2	48,2
2. Северо-Западный	33,1	16,2	43,2
3. Южный	20,4	8,1	38,3
4. Приволжский	33,7	12,8	43,7
5. Уральский	43,1	19,0	46,8
6. Сибирский	34,5	13,5	44,2
7. Дальневосточный	28,1	8,7	40,9

Рис. 7. Зависимость удельной и общей раскрываемости краж от удельной нагрузки на сотрудников уголовного розыска по федеральным округам (за 2000–2002 гг.)

Отметим, что и на данном графике ближе всего к оптимальному показателю как удельной раскрываемости, так и общей, находятся регионы Центрального и Северо-Западного федеральных округов. Напомним, что сокращение регистрации краж в 2002 г. ничего общего не имеет с реальным сокращением этого самого массового, «народного» (скорее – «антинародного») преступления. Дело в том, что часть этих деяний механически была отнесена к административным, и страна пришла в 2002 г. к «сокращению» преступности почти на 15%.

На самом же деле более чем три четверти этого сокращения падает на снижение уровня регистрации краж (см. таблицу 9).

Таблица 9

Доля снижения уровня регистрации краж в общем снижении регистрации преступлений по федеральным округам

Федеральные округа	Зарегистрировано преступлений						
	Всего			кражи			доля со-краж в общем со-краж. прест. (в %)
	2001	2002	сниж. уровня	2001	2002	сниж. уровня	
1. Центральный	602343	568412	33931	270381	229381	41000	120,8
2. Северо-Западный	318715	252980	65735	90914	38184	52730	80,2
3. Южный	337610	281466	56144	129452	87435	42017	74,8
4. Приволжский	603262	488396	114866	263762	180437	83325	72,5
5. Уральский	322661	256908	65753	151680	98511	53169	79,9
6. Сибирский	499882	420087	79795	220788	158053	62735	78,6
7. Дальневосточный	176608	151349	25259	72160	58888	13272	52,5
Россия в целом	2968256	2526305	441483	1236711	903615	348248	78,9

Фактически, если бы уровень регистрации краж в 2002 г. остался на уровне 2001 г., реальное сокращение зарегистрированных преступлений могло бы составить лишь 3,7%.

Следствием опыта «сокращения» преступности явилось то, что регистрация краж уменьшилась более чем на треть миллиона (на 27,2%, в том числе на 26,3% – квартирных). Если при этом иметь в виду, что за тот же 2002 г. на 5% увеличилось количество зарегистрированных разбоев и на 12% – грабежей, то становится очевидным, что, несмотря на статистическую иллюзию снижения, состояние дел с экспансией (захватом) благ только усугубилось.

Нельзя отрицать, что данный опыт «декретного» сокращения преступности (в нашем случае – краж) существенно, примерно на 20%, временно сократил общую и удельную нагрузку на сотрудников уголовного розыска (по наиболее распространенным общеуголовным преступлениям), что в некотором смысле равносильно значительной «прибавке» к имеющейся штатной численности сотрудников уголовного розыска.

Однако подобного рода «оптимизация» напряженности труда (удельной нагрузки) не может считаться достаточно эффективной по ряду причин. Во-первых, сокращение регистрации деяний в качестве преступлений еще не означает, что в такой же степени сокращается объем работы, поскольку сохраняется необходимость оперативного реагирования на деяния; во-вторых, снижение уровня регистрации преступлений касается всех регионов, в том числе и тех, в которых удельная нагрузка на оперсостав была сравнительно небольшой и не достигает оптимального уровня, а снижение регистрации еще более понизило ее уровень; в-третьих, снижение нагрузки на каждого сотрудника в некотором смысле похоже на выплату одинаковой для всех «премии», т. е. и работающим напряженно, и не очень, этот социалистический принцип «стимулирования» уже доказал свою неэффективность.

О том, что снижение уровня регистрации краж мало способствовало повышению качества оперативной работы сотрудников уголовного розыска, свидетельствует, в частности, динамика общего (социального) показателя раскрываемости наиболее тяжких общеуголовных преступлений (см. таблицу 10: 2002 г. в сравнении с 2000 г.).

Таблица 10

Преступления	Общая раскрываемость	
	2000 г.	2002 г.
Умышленное убийство	81,0	76,9
Причинение тяжкого вреда здоровью	79,7	71,1
Изнасилование	88,7	82,9
Разбой	70,2	58,7

Низкий социальный эффект частичной декриминализации деяний (и особенно касающийся проявлений экспансии – захвата чужого имущества) подтверждается динамикой поквартальной регистрации данной группы преступлений в 2003 г. – так, если за первое полугодие этого года краж было зарегистрировано на 1,6% меньше, чем за полугодие предшествующего года, то уровень регистрации этих преступлений за 9 месяцев 2003 г. был уже на 21,3% выше прошлогоднего. Таким образом, оперсостав уголовного розыска получил лишь весьма кратковременное снижение нагрузки, не изменившее общего состояния напряженности труда.

§ 4. Оптимизация удельной нагрузки с учетом ее влияния на формирование качественных характеристик кадрового состава и его динамику

В данном параграфе задача определения оптимальной нагрузки сводится к установлению «частного оптимума», т. е. таких значений удельной нагрузки, при которой некоторые показатели, характеризующие качественный состав штата сотрудников уголовного розыска, а также некоторые процессы формирования (движения) штатной численности достигали бы при данных условиях наиболее приемлемых параметров.

Известно, что главной целью кадровой политики является обеспечение такого количественного, структурного и качественного состава кадров, который позволял бы с максимальной отдачей осуществлять служебные функции. Указанная цель достигается решением многих социальных и управленческих задач. К их числу, в частности, относятся:

формирование наиболее подготовленного профессионального ядра специалистов;

снижение так называемой текучести кадров, т. е. неоправданного их движения (увольнения, приема), угрожающего размытием профессионального ядра;

снижение штатного недокомплекта, фактически приводящего к увеличению удельной нагрузки на сотрудников.

Имеющаяся статистическая информация, связанная с учетом кадров по регионам России, в необработанном виде не позволяет выявить какие-либо закономерности и связи, существующие между криминологической обстановкой, удельной нагрузкой, с одной стороны, а также количеством кадро-

вых ресурсов и их движением – с другой. Различия показателей кадрового состава в регионах, близких по своим социальным и криминологическим характеристикам, могут быть весьма существенными, поскольку зависят от множества (в том числе и неконтролируемых) факторов.

Однако, учитывая то обстоятельство, что федеральные округа объединяют в своих границах регионы, близкие по социально-экономическим и культурно-историческим факторам, в качестве гипотезы было выдвинуто предположение, что агрегированные в границах округов показатели состояния кадров и их движения должны коррелировать с показателями, характеризующими условия работы системы органов уголовной юстиции, в том числе аппарата уголовного розыска. Как уже отмечалось, к их числу относится *удельная нагрузка*. Этот показатель по своему смыслу, с одной стороны, характеризует состояние преступности, а с другой – соответствующее кадровое обеспечение. Иными словами, *удельная нагрузка является одним из ведущих показателей, характеризующих оперативную обстановку*.

С учетом сказанного, качественная характеристика и движение кадровых ресурсов в различных федеральных округах были представлены рядом специально рассчитанных показателей (см. таблицу 11), важнейшие из которых были затем сопоставлены с показателями *удельных нагрузок* в округах.

Характер статистической связи между удельной нагрузкой и зависимыми от этой нагрузки показателями – *процента* (от общей штатной численности) *квалифицированной части сотрудников* (срок службы в розыске – не менее трех лет) и *процента сотрудников, составляющих профессиональное ядро* (возраст 40–50 лет, срок службы – десятки лет), – представлен на рис. 9 и 10. Линия регрессии, показывающая характер изменения квалифицированной части сотрудников и их профессионального ядра в связи с изменением нагрузки, *свидетельствует о важной и даже парадоксальной закономерности: с ростом удельной нагрузки доля квалифицированных сотрудников и их профессионального ядра в регионах уменьшается. Иначе говоря, в наиболее трудонапряженных регионах (округах) работают менее квалифицированные кадры сотрудников уголовного розыска*.

Причина такого «парадокса» становится понятной, если рассмотреть некоторые закономерности зависимости движения кадров сотрудников от удельной нагрузки, т. е. главного условия труда (см. рис. 8).

Рис. 8. Зависимость процента лиц, уволившихся по собственному желанию (сотрудников уголовного розыска), от удельной нагрузки по федеральным округам России (по данным за 2002 г.)

Рис. 9. Зависимость доли квалифицированных сотрудников уголовного розыска (стаж работы свыше 3-х лет) от удельной нагрузки по федеральным округам (по данным за 2002 г.)

Рис. 10. Зависимость относительной численности (процент в структуре подразделений) профессионального ядра сотрудников от удельной нагрузки по федеральным округам (по данным за 2002 г.)

Комплексное представление интервалов удельной нагрузки, в пределах которых в соответствии со статистическими данными оптимизируются важнейшие показатели деятельности уголовного розыска в современных условиях

На рис. 8 видно, что при росте удельной нагрузки свыше 34 преступлений показатель «текучести» кадров (в % от штатной численности) резко увеличивается. Такой характер динамики штатного ресурса обуславливает то, что, как видно на рис. 9, с ростом удельной нагрузки уменьшается доля наиболее квалифицированных сотрудников. Именно с этой закономерностью связан эффект «вымывания» профессионального ядра уголовного розыска России. Расчеты показывают, что с увеличением нагрузки на 5–7 единиц (преступлений) в год, на 1% (от штатной численности) за это же время увеличивается количество увольняющихся по собственному желанию, как правило, квалифицированных сотрудников.

Этот отток и размывание ядра профессионалов будет продолжаться, если кадровая политика не станет подкрепляться программой обеспечения социальных условий жизнедеятельности сотрудников.

Применительно к нашей задаче определения относительной величины удельной нагрузки информация, содержащаяся на рис. 10, сигнализирует о той критической величине нагрузки, за пределами которой начинаются особенно негативные процессы размывания ресурсов. Эта критическая нагрузка равна 33–34 преступлениям (выделенной категории) в год. В настоящее время свыше 40% всех региональных аппаратов уголовного розыска превысили данный рубеж и находятся в состоянии кадрового дефицита.

Р а з д е л 3

РАСЧЕТ ШТАТНОЙ ЧИСЛЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА, ОПТИМИЗИРУЮЩИЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ РАБОТЫ

§ 1. Выбор оптимизирующего интервала удельной нагрузки

Представленный во втором разделе доклада анализ закономерностей влияния удельной нагрузки (количества наиболее распространенных преступлений, приходящихся на одного сотрудника уголовного розыска) на основные показатели деятельности уголовного розыска страны и на его системное состояние в целом позволяет, путем некоторого обобщения, провести выбор таких значений удельной нагрузки, которые бы (с определенной вероятностью) обеспечивали требуемые (удовлетворяющие) оценки работы по максимальному количеству показателей.

Результаты такого выбора оптимизирующих интервалов нагрузки представлены в таблице-схеме.

Незаштрихованные области схемы соответствуют тем интервалам значений удельной нагрузки, в которых соответствующие показатели работы (указанные в левой графе таблицы-схемы) достигают оптимальных значений или приближаются к ним.

На схеме вертикальными линиями выделены два значения удельной нагрузки (30 и 32), с которыми связаны основные характеристики деятельности. Эти показатели играют важную роль в нашей концепции оптимизации штатной численности.

1. *Удельная нагрузка 32 единицы распространенных преступлений на одного сотрудника.* Указанная величина удельной нагрузки характерна тем, что она является *предельной нагрузкой* в том смысле, что когда нагрузка превышает этот предел, с большой степенью вероятности значения *показателей деятельности уголовного розыска отклоняются от оптимальных.* При этом речь идет также и о показателях состояния самих кадровых ресурсов.

Как уже отмечалось, в настоящее время к числу регионов, в которых нагрузка на сотрудников уголовного розыска превышает 32 единицы, составляет примерно 40% всех регионов – субъектов Федерации.

Изложенные обстоятельства диктуют вывод о том, что *снижение удельной нагрузки до уровня 32 единиц является экстренной необходимостью, системным требованием, выполнение которого может приостановить размывание профессионального ядра оперсостава в наиболее трудонапряженных регионах.*

Однако, как видно на таблице-схеме, вышеуказанная «граничная» удельная нагрузка в 32 единицы все-таки является нагрузкой, не обеспечивающей необходимый поворот к оптимизации деятельности сотрудников уголовного розыска, поскольку более или менее стабильный процесс оптимизации можно ожидать при удельной нагрузке ниже 32 единиц.

С учетом указанных обстоятельств считаем, что на первом этапе оптимизации цель оргштатной работы состоит в том, чтобы с помощью привлечения дополнительных штатных ресурсов понизить уровень удельной нагрузки до 32 единиц на одного сотрудника в тех конкретных регионах, где нагрузка превышает указанный уровень.

2. Следующий этап оптимизации будет заключаться в том, чтобы постепенно, по мере ресурсных возможностей, довести штатную численность до размеров, обеспечивающих удельную нагрузку в оптимальных пределах 30 единиц, при этом снижение нагрузки до уровня 29 единиц явно нецелесообразно. В этой связи предлагаемый нами «абсолютный» оптимум удельной нагрузки находится в пределах 30 единиц на одного сотрудника уголовного розыска (на таблице-схеме оптимум отмечен пунктирной вертикальной линией).

Принимая во внимание изложенное, можно сформулировать общее правило (алгоритм) вычисления необходимой штатной численности сотрудников уголовного розыска для каждого из этапов оптимизации:

$$N_3 = \frac{P_3}{УН_3},$$

где N_3 – необходимая штатная численность для каждого из этапов оптимизации;

P_3 – количество преступлений выделенной группы наиболее распространенных видов общеуголовных преступлений на первом этапе;

$УН_3$ – удельная нагрузка, соответствующая каждому из этапов оптимизации.

Как уже отмечалось, каждому из этапов оптимизации соответствует своя удельная нагрузка, обеспечивающая определенный уровень оптимизации показателей деятельности. При этом этапам оптимизации соответствует определенное время его реализации.

В этой связи полагаем, что:

1) первый – экстренный этап ($УН = 32$ ед.) целесообразно осуществить в 2004–2005 гг.;

2) реализация второго этапа оптимизации ($УН = 30$ ед.) ориентировочно – 2006 г.

Вычисление необходимой штатной численности соответствующей оптимизации можно упростить, воспользовавшись данными удельной региональной нагрузки на сотрудников УР. В этом случае имеем двушаговый алгоритм: 1) определяется специальный коэффициент путем деления вычисленной реальной удельной нагрузки на удельную нагрузку этапа оптимизации:

$$K_{\text{деф}} = \frac{УР}{УН_{(\text{реальная})}}$$

Затем имеющаяся штатная численность умножается на найденный коэффициент $K_{\text{деф}}$:

$$N_3 = N_p \cdot K_{\text{деф}}$$

Например, для Орловской области реальная нагрузка равна 33,1 преступлений, а нагрузка первого этапа оптимизации – 32 преступления. Определяем коэффициент кадрового дефицита:

$$K_{\text{деф}} = \frac{33,1}{32} = 1,034$$

Оптимальная штатная численность равна: $N_3 = N_p \cdot k_{\text{деф}} = 289_{\text{ед}} \cdot 1,034 = 299_{\text{ед}}$.

Таким образом, для того, чтобы удовлетворять требованиям первого этапа оптимизации, необходимо к имеющейся штатной численности добавить 10 единиц.

§ 2. Расчет оптимальной штатной численности сотрудников уголовного розыска по регионам и федеральным округам страны

2.1. Дополнительная и расчетная штатная численность сотрудников уголовного розыска по регионам Центрального федерального округа

Все вычисления расчетной штатной численности для обоих этапов оптимизации и определение соответствующего этим расчетам кадрового дефицита (т. е. необходимая дополнительная штатная численность) приведены нами по каждому из федеральных округов. Это обусловлено управленческой целесообразностью, а также тем соображением, что округа (за исключением Южного округа) объединяют, как правило, регионы, близкие по своим культурным и социально-криминологическим свойствам. Следовательно, и ресурсное обеспечение противостояния преступности должно подчиняться принципу некоторой унифицированности.

Что касается Центрального федерального округа, то в его составе находятся два региона (г. Москва, Московская область), для которых нормы ресурсного обеспечения должны разрабатываться и приниматься в индивидуальном порядке. Возможные принципы такого обеспечения сотрудников УР в данном регионе в докладе не рассматриваются.

Результаты вычислений дефицита штатной численности и ее уровень для двух этапов оптимизации представлены в таблице 12.

Из таблицы видно, что такие регионы, как Владимирская, Воронежская, Ивановская, Костромская, Смоленская, Тверская и Ярославская области испытывают явный дефицит штатной численности, что опровергает расхожее мнение о якобы предпочтительном ресурсном обеспечении «центра» России.

Всего на первом этапе (2004–2005 гг.) кадровый дефицит подразделений уголовного розыска в Центральном ФО составляет 957 единиц, а для подразделений розыскных – 183 единицы. При этом 95 единиц розыскников нами предлагается выделить из реальной штатной численности в тех регионах, в которых имеется своеобразный кадровый «профицит». На втором этапе оптимизации необходимая дополнительная штатная численность составляет 313 человек (см. нижнюю строку таблицы 12).

Данные о дополнительной и расчетной штатной численности сотрудников уголовного розыска по регионам Центрального федерального округа

*2.2. Дополнительная и расчетная штатная численность
сотрудников уголовного розыска
по регионам Северо-Западного федерального округа*

**Данные о дополнительной расчетной штатной численности
сотрудников уголовного розыска
по регионам Северо-Западного федерального округа**

В данном ФО четыре из 11 регионов испытывают значительный (Вологодская, Калининградская области) или умеренный (Республика Коми, Мурманская область) кадровый дефицит. На первом этапе общий дефицит составляет 374 единицы, из них 55 единиц – дефицит розыскных подразделений. Кроме того, 43 единицы розыскников предполагается выделить из существующего кадрового «профицита». На втором этапе общий дефицит составит 174 единицы, включая 69 единиц розыскников. Таким образом, общая штатная численность уголовного розыска округа в 2004–2005 гг. должна вырасти на 7,3% по сравнению с реальной численностью 2002 г., а в 2006–2007 гг. – еще на 3,2% (по отношению к численности 2005 г.) – см. нижнюю строку таблицы 13.

Следует отметить, что и в этом ФО имеются регионы, штатные ресурсы которых должны определяться дополнительными соображениями. Речь идет о г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

2.3. *Дополнительная и расчетная штатная численность
сотрудников уголовного розыска
регионов Южного федерального округа*

Данные о дополнительной штатной численности сотрудников уголовного розыска
по регионам Южного федерального округа

Южный федеральный округ – единственный, который включает в себя две разнородные с позиции штатной численности и характера криминальной напряженности группы регионов. В первую группу входят республики Северного Кавказа, во вторую – русскоязычное Прикавказье, а также Астраханская и Волгоградская области. Если судить по формальным оценкам криминологической обстановки – по количеству совершенных общеуголовных преступлений, то Северокавказские республики представляют собой оазис благополучия: удельные нагрузки на одного сотрудника уголовного розыска здесь минимальные. Однако есть свидетельства того, что сугубо количественная оценка состояния преступности в этих регионах «не срабатывает», т. е. не отражает реального состояния оперативной обстановки. При анализе структуры преступности в этих регионах выделяется ее *крайне агрессивный и общественно опасный характер*. Кроме того, в этих республиках на практику и уровень регистрации преступлений оказывают влияние некоторые культурные, этнические и религиозные традиции.

В соответствии с принципами оптимизации и расчета штатной численности все республиканские подразделения уголовного розыска находятся в «профиците», т. е. являются трудоизбыточными. Однако, как нам представляется, для указанных регионов в ходе будущих исследований следует более тщательно рассмотреть проблему штатной численности их правоохранительных органов.

Что касается остальных регионов, то ресурсно дефицитными здесь выступают Астраханская и Ростовская области. На первом этапе оптимизации данным регионам предстоит добавить 288 единиц, на втором – 149. Общий процент дополнительной штатной численности соответственно по каждому этапу составляет 4,5% и 2,2% от штатной численности Южного ФО (см. нижнюю строку таблицы 14).

2.4. Дополнительная и расчетная штатная численность сотрудников уголовного розыска по регионам Приволжского федерального округа

Приволжский федеральный округ в рамках рассматриваемой проблемы относится к числу среднедефицитных. Из 15 регионов к числу регионов, имеющих значительный дефицит, относятся 7, причем в таких регионах, как Республика Татарстан, Нижегородская и Пермская области дефицит штатной численности соответственно составляет 45%, 27,6% и 49,1%. По отношению же к штатной численности сотрудников всего округа на 1-м этапе дополнительная штатная численность составляет 13,6%, на 2-м – 4,6% (см. нижнюю строку таблицы 15).

Таблица 15

Данные о дополнительной штатной численности сотрудников уголовного розыска по регионам Приволжского федерального округа

*2.5. Дополнительная и расчетная штатная численность
сотрудников уголовного розыска
по регионам Уральского федерального округа*

**Данные о дополнительной штатной численности сотрудников уголовного розыска
по регионам Уральского федерального округа**

Уральский федеральный округ с позиции противостояния преступности является самым ресурсно дефицитным. Уровень удельной нагрузки на одного сотрудника уголовного розыска здесь превышает средний по стране в полтора-два раза. Так, например, в Курганской области за последние годы в среднем регистрируется свыше 20 тыс. общеуголовных преступлений, что сравнимо с преступностью Саратовской области или Ставропольского края, но штатная численность сотрудников уголовного розыска здесь меньше, чем в указанных регионах, соответственно в 2,3 и 2,1 раза. В городе Екатеринбурге и Свердловской области регистрируется свыше 64 тыс. общеуголовных преступлений. Это больше, чем в Москве или в Санкт-Петербурге с Ленинградской областью, а также в два раза больше, чем в Краснодарском крае, но численность «обслуживающего» эту преступность оперативного персонала в Свердловской области в 3 и 2 раза меньше, чем в столичных регионах, и на 254 единицы меньше, чем в Краснодарском крае.

В соответствии с нашими вычислениями, 4 из 6 регионов Уральского округа относятся к регионам острой ресурсной недостаточности. Уже на первом этапе оптимизации общая штатная численность сотрудников уголовного розыска в округе должна быть увеличена в полтора раза (на 52,6%); на втором этапе этот рост составит 5,4% (см. нижнюю строку таблицы 16).

*2.6. Дополнительная и расчетная штатная численность
сотрудников уголовного розыска
по регионам Сибирского федерального округа*

**Данные о дополнительной штатной численности сотрудников уголовного розыска
по регионам Сибирского федерального округа**

Сибирский округ, как и соседний Уральский, имеет в своем составе ряд индустриальных центров, таких как Красноярский край, Иркутская и Новосибирская области, которые постепенно восстанавливают динамику своей экономики, служащей объектом притяжения молодого трудоспособного населения. По демографической и социальной структуре населения, характеру миграции Сибирь и Урал – довольно близкие округа, чем объясняется близость их криминологических характеристик, обуславливающих удельную нагрузку сотрудников органов внутренних дел и прежде всего уголовного розыска.

В соответствии с нашими вычислениями, Сибирь по дефициту кадровых ресурсов занимает второе место после Урала. Все необходимые результаты для каждого из регионов содержатся в таблице 17. На первом этапе оптимизации штатная численность сотрудников должна быть увеличена примерно на 1/5 от ее общей численности (на 21,7%), на втором этапе – еще на 5,4% (см. нижнюю строку таблицы 17).

2.7. *Дополнительная и расчетная штатная численность
сотрудников уголовного розыска
по регионам Дальневосточного федерального округа*

Таблица 18

**Данные о дополнительной штатной численности сотрудников уголовного розыска
по регионам Дальневосточного федерального округа**

Вопреки многолетней традиции советских времен, регионы Дальнего Востока в настоящее время не представляют собой регионы большого штатного дефицита. Хотя интенсивность преступности в округе все еще высока, однако общая масса регистрируемых общеуголовных преступлений по отношению к штатной численности сотрудников уголовного розыска не очень велика и в подавляющем большинстве регионов удельная нагрузка на одного сотрудника ниже среднего по стране уровня.

Объясняется это прежде всего тем, что начиная с 1991 г. по 2002 г. численность населения в округе благодаря значительной миграции уменьшилась на 1 млн 28 тыс. человек, т. е. на 12,7% – *это наибольший процент уменьшения населения в округах*. Примерно на такой же процент уменьшилась масса *возможных* (при стабильной криминальной активности населения) преступлений.

Лишь три региона (Амурская, Сахалинская области, Еврейская автономная область) имеют сравнительно небольшой дефицит сотрудников. Численные данные по округу в целом приведены в нижней строке таблицы 18.

2.8. Завершая данный раздел доклада, следует подвести итоги наших вычислений дефицита штатной численности сотрудников уголовного розыска для отдельных регионов и федеральных округов с тем, чтобы оценить масштаб тех дополнительных кадровых ресурсов и их основных структурных элементов, которыми, по нашему мнению, должны быть в ближайшие годы усилены региональные подразделения уголовного розыска. Результаты вычислений сведены в таблицу 19.

Следует отметить, что доля отдельных федеральных округов в кадровом дефиците весьма неравномерна как на первом, так и на втором этапах оптимизации. Так, на первом этапе почти третья часть всех дополнительных кадровых ресурсов (31%) для покрытия дефицита должна быть направлена в регионы Уральского ФО и еще 24,5% – в регионы Сибирского ФО.

На втором этапе оптимизации по 500 штатных единиц должны получить регионы Приволжского и Сибирского ФО, что составляет более половины всей дополнительной выделяемой штатной численности.

Данные о дополнительной штатной численности сотрудников уголовного розыска ФО и страны в целом

Для решения задачи очередности выделения дополнительных штатных ресурсов по ФО (а внутри ФО – по отдельным субъектам Федерации) важную роль может играть *показатель дефицита штатной численности*, который определим как отношение дополнительной штатной численности (т. е. численности, которую необходимо выделить с целью достижения ее оптимальной величины) к фактической (имеющейся) штатной численности, выраженное в процентах.

$$D_{ш} = \frac{П_{доп.} \cdot 100 \%}{П_{реальная}}$$

Например, для Центрального ФО на первом этапе оптимизации показатель дефицита штатной численности равен (см. таблицу 18).

$$D = \frac{1045 \cdot 100 \%}{12360} = 8,5 \%$$

Ниже, в таблице 20, приведены результаты вычислений показателей дефицита штатной численности ($D_{ш}$) для федеральных округов на первом и втором этапах оптимизации. Роль этих показателей состоит в том, что чем выше их значение, тем эффективнее именно в эти ФО (и, соответственно, в регион) направлять дополнительную штатную численность.

Таблица 20

Федеральные округа	Этапы оптимизации	
	1-й этап	2-й этап
1. Центральный	8,5	2,3
2. Северо-Западный	7,3	3,0
3. Южный	4,5	2,2
4. Приволжский	13,6	4,7
5. Уральский	52,6	5,4
6. Сибирский	21,7	5,4
7. Дальневосточный	0,7	1,2

Вычисление показателей дефицита штатной численности ($D_{ш}$) в конечном итоге позволяет определить следующую последовательность (очередность) эффективного распределения дополнительной штатной численности по ФО:

- 1) Уральский;
- 2) Сибирский;
- 3) Приволжский;
- 4) Центральный;
- 5) Северо-Западный;
- 6) Южный;
- 7) Дальневосточный.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Предисловие</i>	3
Р а з д е л 1. Общая характеристика криминологической обстановки и проблемная ситуация кадрового обеспечения уголовного розыска	4
§ 1. Новое динамическое равновесие – ведущая черта современного состояния регистрируемой преступности	-
§ 2. Проблема кадровых (штатных) ресурсов уголовного розыска	10
Р а з д е л 2. Критерии и показатели оптимизации штатной численности сотрудников уголовного розыска	14
§ 1. Выбор критериев и показателей	-
§ 2. Взаимосвязь состояния преступности, нагрузки (объема работы), приходящейся на сотрудника, и штатной численности	17
§ 3. Определение оптимальной нагрузки по выбранным критериям оптимизации	20
§ 4. Оптимизация удельной нагрузки с учетом ее влияния на формирование качественных характеристик кадрового состава и его динамику	35
Р а з д е л 3. Расчет штатной численности сотрудников уголовного розыска, оптимизирующей результативность работы	41
§ 1. Выбор оптимизирующего интервала удельной нагрузки	-
§ 2. Расчет оптимальной штатной численности сотрудников уголовного розыска по регионам и федеральным округам страны	45
З а к л ю ч е н и е (выводы и перспективы исследования)	62

**Леонид Васильевич Кондратюк
Ольга Александровна Королькова
Ирина Юрьевна Свешникова**

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ОПТИМИЗАЦИИ ЧИСЛЕННОСТИ
И СТРУКТУРЫ УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА
С УЧЕТОМ СКЛАДЫВАЮЩЕЙСЯ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОЙ
ОБСТАНОВКИ В СТРАНЕ**

Научный доклад

Редактор *Н.Б. Горбачев*
Технический редактор *Е.Г. Александрова*
Корректор *А.А. Буравская*
Компьютерная верстка *Г.В. Корнеевой*

Подписано в печать 5.03.2004 г.	Тираж 200 экз.		
Формат 60x84 ¹ / ₁₆	Печ.л. 4,0	Уч.-изд.л. 4,4	Заказ №
Изд. лиц. ИД № 02096 от 19.06.2000	Цена договорная		

Издатель: ВНИИ МВД России
123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25

УОП РИО ВНИИ МВД России