

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

А.В. Рыбак

**Оценка эффективности деятельности
следственных подразделений
на основе применения методов системной динамики**

Методические рекомендации

Хабаровск, 2016

УДК 342.9
ББК 67.621
Р 93

Издается по решению редакционно-издательского совета
Дальневосточного юридического института МВД России

Рецензенты:

зам. начальника кафедры инфокоммуникационных систем и технологий
Воронежского института МВД России канд. техн. наук, доцент *О.В. Пьянков*;
начальник ЦИТС и ЗИ УМВД России по Хабаровскому краю *А.И. Артюхов*

Рыбак, А.В.

Р 93 Оценка эффективности деятельности следственных подразделений на
основе применения методов системной динамики : методические реко-
мендации / А.В. Рыбак ; Дальневосточный юрид. ин-т МВД России. –
Хабаровск : РИО ДВЮИ МВД России, 2016. – 28с.

В методических рекомендациях предложена новая технология оценки деятель-
ности следственных подразделений, основанная на применении индексной оценки
работы следствия с учетом трудоемкости преступлений, находящихся в производ-
стве. Введение нового показателя «пропускной способности» следственного под-
разделения позволяет избежать необходимости сравнивать показатели работы тер-
риторий с разной оперативной обстановкой. Стало возможным оценивать эффек-
тивность работы следственного подразделения только с точки зрения заданных
нормативов.

Работа предназначена для курсантов и слушателей образовательных учреждений
МВД России, а также для сотрудников органов внутренних дел.

УДК 342.9
ББК 67.621

1. Создание системы оценки эффективности функционирования органов внутренних дел в период реформирования

Вопросы эффективности деятельности территориальных органов МВД всегда находились и находятся в фокусе внимания Правительства Российской Федерации. В условиях экономического кризиса эта проблематика становится определяющей для решения задачи сохранения социальной стабильности. При этом следует отметить, что большая часть ответственности за ее решение лежит в плоскости выбора критериев эффективности территориальных органов, которые должны не только включать наиболее существенные параметры деятельности ОВД, но и мотивировать сотрудников на честный и результативный труд.

Возрастание значения этих вопросов в современном обществе обусловлено еще и тем, что сложившиеся идеология и технология оценки деятельности ОВД не соответствуют целям их реформирования и изменяющимся требованиям общества.

Очевидно, что реформирование системы ОВД не может быть сведено к «голому» уменьшению численности центрального аппарата и территориальных подразделений ОВД. Без качественного изменения в первую очередь механизмов управления, ориентированных на новую идеологию взаимоотношений с внешней средой, сами по себе структурные преобразования не способны повлечь ощутимых результатов.

Важнейшим вопросом идеологии взаимоотношений с внешней средой является разработка таких оценочных критериев, которые должны мотивировать личный состав подразделений ОВД на такой результат, который соответствует изменившимся требованиям российского общества. Другими словами, реформирование системы ОВД должно представлять собой последовательно проводимую и постоянно поддерживаемую «настройку» ключевых организационно-управленческих средств и методов на объективные потребности общества в правоохранительных «услугах», оказываемых ОВД, удовлетворение которых следует считать главным мериллом эффективности их функционирования.

Создание системы оценки эффективности функционирования ОВД, которая не только провозглашает социально ориентированную идеологию, но и технологически соответствует ей, позволит развернуть регулятивную функцию оценки в нужном направлении, сделает оценку одним из действенных средств управления ОВД в механизме их реформирования.

Разработка такой системы, особенно в ее технологической составляющей, представляет весьма объемную теоретико-прикладную задачу, решение которой потребует совместных усилий коллективов научно-исследовательских учреждений и практических органов внутренних дел.

В данной работе представляется возможным обозначить лишь некоторые существенные, на наш взгляд, аспекты рассматриваемой проблемы, не привлекающие к себе должного внимания.

В общем виде под эффективностью деятельности понимают ее результативность, определяемую в зависимости от степени достижения соответствующих целей. Однако это всего лишь общая формула, механическое применение которой может привести к серьезным ошибкам при оценке деятельности ОВД, результаты которой сводятся фактически к одним соответствующим показателям в их цифровом выражении. Методология оценки эффективности деятельности ОВД должна исходить из понимания и учета того, какое содержание вкладывается в цели функционирования системы этих органов, какие и в каком количестве используются для их достижения средства и методы.

Большая часть предпринимаемых за последние годы решений в этой области была подчинена, скорее, решению текущих оперативных задач и вопросов, обусловленных осложнением криминологической обстановки, расширением угрозы террористической опасности, масштабов организованной преступности и коррупции. Однако подобного рода меры, безусловно, необходимые, не способны достаточно серьезно повлиять на достижение целей реформирования ОВД.

Сложности на этом пути во многом обусловлены принятыми ранеформальными подходами к оценке деятельности, ОВД, которые, доставшись «по наследству», не отвечают сегодняшним целям реформирования.

Формальная природа статистических показателей, преобразуемых в индексные оценки по сложной технологии, не делает их более объективными. Более того, даже их корректное представление неизбежно, порождает в прошлом и настоящем необъективность и искаженное представление, приводящие к определенным деформациям правоохранительной практики и невозможности принятия по результатам такой оценки обоснованных управленческих решений. Погоня за процентами для большинства руководителей ОВД все еще остается главным вектором их управленческого воздействия на подчиненные подразделения.

Сказанное не означает отрицания полезности методических средств измерения и использования количественных показателей при оценке деятельности ОВД. Речь идет о том, что необходимо изменить вектор оценки результатов деятельности территориальных органов, уйти от «палочной» системы, при которой не только любое преступление регистрируется, как одна неделимая величина (палка), независимо от вида, тяжести и сложности его расследования, но и оценка эффективности деятельности ОВД по раскрытию и расследованию зарегистрированных преступлений, хотя и через индексную оценку, также предполагает их абсолютную идентичность по трудоемкости и времени расследования.

Рассмотрим, как менялась идеология оценочной политики в последнее время.

2. Анализ нормативной базы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел

За последние десять лет взгляды на критерии оценки деятельности ОВД менялись несколько раз. Перед реформированием системы МВД действовал приказ от 5 августа 2005 г. №650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного следствия и органов внутренних дел на транспорте».

В нем были четко выделены основные показатели, по которым оценивалась деятельность территориальных ОВД. Это - регистрация, учет и рассмотрение заявлений и сообщений граждан, а также иной информации о происшествиях, правонарушениях и преступлениях; профилактические мероприятия, пресечение, а так же предотвращение преступлений; раскрытие и выявление преступлений; работа предварительного следствия; работа органов дознания; обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности; личные обращения граждан.

Главной идеей приказа была необходимость вернуть доверие граждан, изменить их отношение в позитивную сторону, заставить действовать сотрудников милиции в конституционно-правовом поле. Основными инновациями приказа являлись:

- отсутствие показателя «общий процент раскрываемости преступлений»;
- определение «главного» показателя – количество тяжких и особо тяжких преступлений из числа всех расследованных уголовных дел, направленных в суд;
- выведение формулы подсчета показателей: при расчете общей оценки каждый показатель умножается на соответствующий коэффициент, затем подсчитывается итоговое количество индикаторов. Отдел внутренних дел оценивается положительно, если 60% оцениваемых показателей (с учетом коэффициента значимости) имеют положительную оценку.

В структуре данной оценки продолжал применяться такой показатель, как АППГ (аналогичный показатель прошлого года). Территориальному органу нужно было показать результаты не хуже прошлого периода, но и не намного лучше, чтобы в следующем периоде этот показатель не был завышенным.

В связи с реформированием ОВД и вступлением в силу Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3 «О полиции» был принят новый приказ от 29 июня 2011 г. № 735 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел». В нем сохранились основные позиции предыдущего приказа. Скорее всего, причиной его принятия было изменение названия «милиция» на «полиция».

26 декабря 2011 г. был принят новый приказ № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», в котором был сформулирован совершенно новый подход к системе оценки деятельности территориальных органов.

Прежде всего, итоговая оценка деятельности территориальных органов становится комплексной, состоящей из трех частей:

1) оценка деятельности по результатам исследования общественного мнения (оценка общественного мнения);

2) оценка эффективности деятельности по ведомственным показателям (ведомственная оценка);

3) оценка эффективности деятельности территориальных органов МВД в ходе целевых, инспекторских, контрольных и иных выездов, изучение информационно-аналитических справок и материалов, полученных в рамках осуществления зонального контроля (инспекционная оценка).

Появился новый критерий оценки эффективности деятельности территориальных органов – результат исследования общественного мнения. Общественное мнение стали изучать, приглашать для этого социологические центры и тратить на это значительные средства. Но технология принятия решений на основе полученных данных просто отсутствует. Более того, считается, что полученные данные и есть оценка с помощью общественного мнения. То есть данные, полученные при помощи опросов, воспринимаются как статистические данные. Такая прямая интерпретация абсолютно не допустима. Интерпретация полученных данных социологических опросов – это всегда самостоятельный этап, на котором необходимо разобраться, что стоит за этими цифрами.

Ведомственная оценка также претерпела значительные изменения. Прежде всего, необходимо отметить, что новый приказ максимально отошел от таких показателей, из-за которых раньше результаты работы сотрудников органов внутренних дел часто оценивались по «палочной» системе. Все показатели направлены на улучшение результатов служебной деятельности органа внутренних дел. В перечень статистических показателей включены:

- регистрация и рассмотрение сообщений о преступлениях;
- расследование преступлений (расследование тяжких и особо тяжких преступлений; противодействие организованной преступности; обеспечение экономической безопасности и противодействия коррупции; пресечение незаконного оборота наркотиков; противодействие незаконному обороту оружия);
- пресечение и предупреждение преступлений;
- качество расследования уголовных дел;
- возмещение материального ущерба;
- эффективность исполнения законодательства об административных правонарушениях;
- обеспечение безопасности дорожного движения.

Кроме того, раньше при расчете использовался показатель АППГ, который брался для точки отсчета для того, чтобы измерить динамику показателя (увеличение или уменьшение). В новом приказе вместо АППГ применяется наибольшее числовое значение показателей по группе. Данный показатель планируется не для оценки динамики показателя, а для оценки эффективности работы конкретного территориального органа. При этом изменения почти не затрагивают принципов оценки.

Основной идеей приказа являлась попытка избавиться от «палочной системы» и ввести новую систему оценки деятельности по средним значениям показателей. Теперь для достижения хороших показателей полицейским приходилось решать одновременно две задачи: равняться на территориальные органы, которые демонстрируют самый высокий результат по группе, и следить, чтобы показатели не были ниже, чем в аналогичном отчетном периоде.

31 декабря 2013 г. вышел новый приказ № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации». В нем отдел внутренних дел оценивается по двум направлениям:

- 1) вневедомственная оценка – оценка по результатам социологических опросов или иной информации, которая отражает мнения населения;
- 2) ведомственная оценка, которая включает в себя экспертную оценку и оценку по результатам деятельности.

В качестве критерия оценки предлагается использовать наилучшее значение статистического показателя среди оцениваемых территориальных органов МВД России.

Статистический показатель - относительный показатель (нагрузка, удельный вес, темп роста и иные показатели), рассчитываемый на основе статистических данных и характеризующий количественные и качественные результаты деятельности территориального органа МВД России по соответствующему направлению. Сама оценка производится на основе выраженного в баллах соотношения между статистическим показателем и соответствующим критерием оценки.

Несмотря на то, что АППГ был заменен на наибольшее числовое значение показателей по группе, при подведении итогов он все равно берется для сравнения. При этом в приказе №1040 сравнение идет не только с прошлым месяцем, но и с аналогичным периодом прошлого года.

Таким образом, анализируя последние приказы, следует отметить, что какие бы новые оценочные критерии ни выбирались, итоговая оценка сводится к сравнению «палочек» сводной статистики. При этом априори считается, что все «палочки», отражающие непосредственную деятельность подразделений (статистические показатели или приведенные количественные показатели экспертной оценки), имеют одинаковую трудоемкость, хотя апостериори это не так. Действительно, трудно сравнить по трудозатратам деятельность следственной группы по расследованию многоэпизодного экономического преступления и расследование кражи сотового телефона. Но сточки зрения оценочной политики – это две абсолютно одинаковых «палки», идущих в зачет. Такой подход, безусловно, не является объективной оценкой затраченного труда подразделением и часто мотивирует его сотрудников к нарушению регистрационной дисциплины.

Не меньше вопросов вызывают выбранные критерии оценки, такие как наилучшее значение статистического показателя среди оцениваемых территориальных органов по региону или сравнение показателя за настоящий период с аналогичным периодом прошлого года (АППГ). Не берется во внимание, что у

каждого района – своя оперативная обстановка, свои особенности территории, свои случайные факторы. Трудно представить, чтобы оценка труда работника промышленного предприятия (а значит, его заработная плата) зависела от того, как успешно работают его коллеги на аналогичных предприятиях в соседнем районе или как результативно работал он в прошлом месяце или в аналогичном периоде прошлого года.

В связи с этим абсолютно обоснованным и единственно объективным подходом при оценке эффективности работы следственных подразделений является введение нормирования их труда.

3. Нормирование труда сотрудников следственных подразделений

Деятельность органов внутренних дел, так же как и других органов, предприятий, учреждений и организаций, состоит из трудовых операций и процессов, в которых заняты как отдельные работники, так и коллективы, группы работников.

На этом основании, если не альтернативой, то важным дополнением применяемым критериям оценки может послужить разработка и применение на региональном уровне (что не противоречит приказу №1040) специальных нормативов, которые не только привязывают саму оценку к особенностям сложившейся оперативной обстановки в регионе, но и дают возможность более адекватно оценить нагрузку сотрудников.

Трудовой процесс (согласно основным канонам научной организации труда) – это совокупность целесообразных действий по воздействию на предмет труда в целях выполнения работ, связанных с затратами физической или нервной энергии работника. Трудовой процесс делится на трудовые операции. Типовыми для ОВД являются: принятие сообщений, обработка сообщений, осмотр места происшествия, фиксация следов, оперативная проверка сообщений и данных, работа по горячим следам, проведение допроса, очной ставки и др.

Многообразие функций, выполняемых работниками органов внутренних дел, определяет большое количество трудовых операций, которые приходится им осуществлять в процессе повседневной деятельности. Они не только значительны по объему, но и довольно многообразны, зачастую сложны и отличаются существенной спецификой, обусловленной особенностями организации и функционирования как системы органов внутренних дел в целом, так и ее структурных элементов: подразделений дознания, предварительного следствия, уголовного розыска, ГИБДД и т.д. В связи с этим трудовые операции, совершаемые следователем, значительно отличаются от трудовых операций оперуполномоченного ГИБДД, а работника уголовного розыска – от действий участкового инспектора и т.п.

В то же время трудовые операции по отдельным линиям работы достаточно типичны и легко могут быть измерены. Так, например, для следователя процесс расследования преступлений можно представить как последовательность трудовых операций: осмотр места происшествия и изъятие вещественных

доказательств, оформление протокола допроса свидетелей, подготовка постановлений о возбуждении уголовного дела, о назначении экспертизы, заполнение статистической карточки и т.п. Временные затраты на каждую операцию зависят от опыта и профессиональных способностей работника, но всегда можно методом экспертных оценок определить оптимальное время, которое будет служить нормативом оценки эффективности выполнения операции.

Безусловно, нельзя оценивать время, необходимое для расследования определенного вида преступления как сумму времени необходимого набора трудовых операций: целое будет всегда больше суммы его частей. При этом на эффективность работы следователя влияет огромное количество факторов – от его текущей нагрузки до организации и условий работы в отделе. Тем не менее, по мнению специалистов, вполне реально провести экспертизу в целях классификации преступлений по категориям трудоемкости, определив каждой категории норму времени на расследование, которое зависит от количества трудовых операций и ряда других факторов. Это позволит в дальнейшем при оценке эффективности деятельности следственного подразделения за прошедший период руководствоваться не количеством уголовных дел, переданных в суд, а использовать индексную оценку с учетом степени трудоемкости каждого преступления.

Предложенный подход позволяет отказаться от необходимости напрямую сравнивать количественные показатели деятельности подразделения с аналогичными показателями прошлого периода (АППГ) или с аналогичными показателями другого подразделения и на основе этого выстраивать их рейтинг. Как правило, оперативная обстановка в различных районах значительно отличается и с течением времени претерпевает изменения. Поэтому такое сравнение является, по меньшей мере, некорректным.

Использование расчетных временных нормативов на каждую категорию преступлений позволяет определить не только реальную кадровую потребность и ее соотношение с фактической за прошедший период, но и так называемую «потенциальную пропускную способность» подразделения, позволяющую оценить количество преступлений всех категорий, которое способно переработать подразделение (передать в суд), исходя из имеющихся кадровых ресурсов. Если работа подразделения по итогам года соответствует «потенциальной пропускной способности», то она оценивается положительно. Чем выше «потенциальная пропускная способность», тем выше рейтинг подразделения. Если показатели подразделения за прошедший период ниже «потенциальной пропускной способности», то это должно свидетельствовать о наличии управленческой или профессиональной проблемы. Чем больше отставание (можно выразить в процентах), тем больше проблема. Таким образом, можно оценить работу следственного подразделения исходя из сложившейся оперативной обстановки на территории, которое оно обслуживает, не включая в эту оценку работу других подразделений с иной оперативной обстановкой.

Рассмотрим технологию оценки деятельности следственных подразделений с применением математического аппарата системной динамики.

4. Технология оценки эффективности работы следственных подразделений на основе методов системной динамики

Для решения этой задачи воспользуемся построением имитационной модели, воспроизводящей структуру взаимодействия процессов, отражающих кадровую обеспеченность органов внутренних дел и состояние преступности, состояние преступности и эффективность работы правоохранительных органов и т.д. Выявление целостности этих взаимодействий гораздо важнее, чем внутреннее содержание каждого фактора, взятого в отдельности. Особого внимания здесь заслуживает метод системной динамики, на основе которого в последнее время активизировались исследования сложных социальных систем. Применение данного метода при построении имитационных моделей предприятия, города, при разработке глобальных моделей мира и т.д. получило всеобщее признание. Эффективен он будет и в нашем случае.

Действительно, ресурсное обеспечение органов внутренних дел и преступность, как элементы более общей единой системы, находятся в сложном взаимодействии друг с другом. Количество и качество кадрового состава системы органов внутренних дел (наряду с организационной структурой, материально-техническим обеспечением) определяют интенсивность входящего потока – «выявленные преступники». Когда реальный поток преступлений превышает возможности органов внутренних дел по его «переработке», повышается уровень латентной преступности. Кроме того, выявленные «излишки» различными путями попадают в отказные материалы, имеют место и случаи укрывательства, нарушения учетно-регистрационной дисциплины. Существует и законный путь снятия криминологической напряженности: увеличение доли лиц, не привлекаемых к уголовной ответственности в связи с передачей материалов на рассмотрение общественности.

Важно отметить, что с увеличением нагрузки на орган внутренних дел падает раскрываемость преступлений – розыскные мероприятия ослабевают, уголовные дела приостанавливаются, а следственная работа по ним, по сути, прекращается и т. д.

Таким образом, динамическое равновесие элементов системы «преступность–ресурсы» – весьма значимое понятие с точки зрения разработки математических моделей для оценки эффективности работы органов внутренних дел.

Общий показатель раскрываемости и набор частных показателей расследованных преступлений по ряду причин также не являются достаточно объективными ввиду того, что в них никак не учитываются нагрузка на сотрудников следственных подразделений, различия в трудозатратах на раскрытие и расследование различных видов преступлений и т.п. Именно поэтому одни ученые характеризуют показатели раскрываемости и расследованных преступлений как неэффективные, другие предлагают использовать их в комплексе с иными показателями.

Таким образом, можно с уверенностью сказать, что оценивать деятельность сотрудников следственных подразделений, работающих в различных условиях, только показателем расследованных преступлений недостаточно. Суть в том, что в настоящее время неопровержимо доказана нелинейная зависимость показателя раскрытых и расследованных преступлений от таких параметров, как интенсивность зарегистрированной преступности (число преступлений, отнесенных к численности населения) и кадровая обеспеченность (количество сотрудников территориальных органов МВД, отнесенное к численности населения). Эта зависимость записывается в виде:

$$\alpha = \frac{\gamma \cdot \rho}{I} \cdot (1 - e^{-\frac{I}{\gamma \cdot \rho}}) \quad (1), \text{ где}$$

α – показатель расследованных преступлений, равный отношению числа расследованных (переданных в суд) преступлений W к общему числу преступлений в производстве V ;

γ – показатель «пропускной способности» следственных подразделений (количество преступлений, переданных в суд, одним следователем), зависящий от структуры регистрируемой преступности, уровня организации следственной деятельности, от профессионализма сотрудника и ряда других факторов.

I – интенсивность зарегистрированной преступности, которая определяется:

$$I = \frac{V}{N} \quad (2), \text{ где}$$

N – численность населения в регионе.

ρ – кадровая обеспеченность, которая выражается через соотношение:

$$\rho = \frac{R}{N} \quad (3), \text{ где}$$

R – реальная численность сотрудников следственных подразделений.

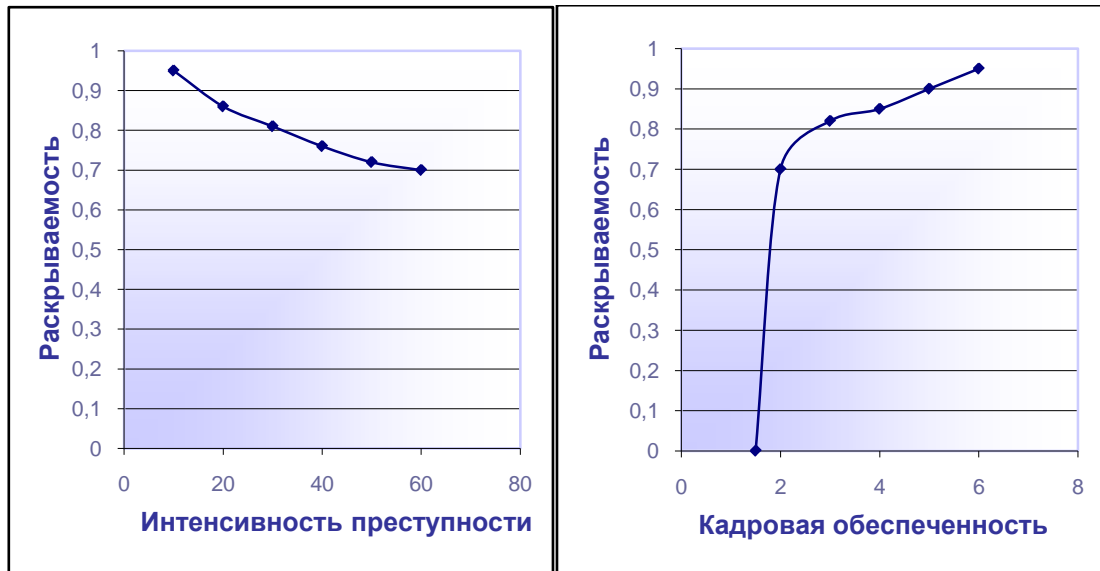


Рис.1. График зависимости раскрываемости преступности от ее интенсивности ($\rho = 1,6 \cdot 10^{-4}$, $\gamma = 50$)

Рис.2. График зависимости раскрываемости от кадровой обеспеченности следственного подразделения ($I = 34,4$, $\gamma = 50$)

Вид зависимости показателя раскрываемости от зарегистрированной преступности при $p = \text{Const}$ представлен на рис.1, а вид зависимости показателя раскрываемости от кадровой обеспеченности при $I = \text{Const}$ – на рис.2.

Изучение отмеченных закономерностей, описанных с помощью математической модели (1), позволяет решать задачу определения коэффициента расследованных преступлений на основе «реальной пропускной способности», которую показало подразделение за прошедший период. Для этого формулу (1) с учетом выражений моделей (2) и (3) преобразуем в следующий вид:

$$\alpha = \frac{\gamma \cdot R}{V} \cdot \left(1 - e^{-\frac{V}{\gamma \cdot R}}\right) \quad (4).$$

Показатель «пропускной способности» γ отражает интегрированную оценку оптимальной нагрузки (например, количество уголовных дел) на одного следователя. Пропускная способность зависит, прежде всего, от трудозатрат на раскрытие или расследование разных видов преступлений. Так, например, трудозатраты на раскрытие и расследование многоэпизодного преступления в сфере экономики гораздо выше, чем при расследовании кражи сотового телефона. В связи с этим оптимальная нагрузка на сотрудника, работающего в сфере борьбы с экономическими преступлениями, должна быть ниже оптимальной нагрузки сотрудника, специализирующегося на краже сотовых телефонов. Итоговый показатель «пропускной способности» рассчитывается как интегрированная величина с учетом доли каждой группы преступлений, имеющих приблизительно равную трудоемкость.

Допустим, что методом экспертных оценок все преступления классифицированы по четырем категориям в зависимости от трудоемкости процесса

раскрытия и расследования преступлений. В соответствии с этим по каждой категории преступлений на основании проведенной экспертизы определяется оптимальная нагрузка на одного сотрудника, которая не должна превышать его возможности. Например: по преступлениям 1-й категории, как наиболее трудоемким, определяется оптимальная нагрузка на одного следователя в 5 уголовных дел в год, преступлениям 2-й категории – 10 уголовных дел, 3-й – 20 уголовных дел, 4-й – 30 уголовных дел.

Пусть доля преступлений 1-й категории в общем количестве зарегистрированных преступлений будет составлять 10%, преступлений 2-й категории – 15%, 3-й категории – 25%, 4-й категории – 50%. Итоговая «пропускная способность» рассчитывается как средневзвешенная:

$$\gamma = 5 * 0,1 + 10 * 0,15 + 20 * 0,25 + 30 * 0,5 = 22.$$

Таким образом, оптимальная нагрузка на одного оперуполномоченного 22 уголовных дела в год.

Подставляя полученное значение γ , а также известные значения R и V в формулу (5), определяем искомую нормативную раскрываемость, которую следственное подразделение должно показать за отчетный период с учетом сложившейся нагрузки на одного следователя и трудоемкости зарегистрированных преступлений на территории, которую оно обслуживает. Если реальная раскрываемость выше нормативной, то работа оценивается позитивно, ниже нормативной – негативно.

Для того, чтобы определить рейтинг подразделения среди других можно в качестве критерия взять процентное отклонение реальной раскрываемости от рассчитанной нормативной. Лучшим подразделением будет считаться то, которое имеет максимальное превышение в процентах над своей нормативной раскрываемостью.

Таким образом, оценка деятельности следственного подразделения будет зависеть только от качества работы самого подразделения и не зависеть от того, какое «качество» показали их «соседи». Именно такой подход действительно поможет избавиться от «палочек» сводной статистики и позволит привязать оценку работы подразделений к трудоемкости преступлений и к нагрузке следователей.

5. Пример возможного анализа и оценки деятельности следственных подразделений отдельного региона

ЭТАП 1. Проведение экспертизы по классификации преступлений

Классификация преступлений является основополагающей процедурой, которая определяет в конечном итоге нормативы оценки деятельности подразделений. С учетом специфики деятельности следственных подразделений в качестве нормативной величины можно взять среднее время расследования преступлений определенной категории. Классификация преступлений по категори-

ям сложности, а значит и среднее время расследования преступления каждой категории, определяется методом экспертной оценки.

Методы экспертных оценок относят к эвристическим методам, так как при проведении экспертиз экспертам необходимо создать условия, способствующие генерации идей по решению сложных проблем. Экспертные оценки используются в тех случаях, когда необходимо оценить явления и процессы, плохо поддающиеся непосредственному измерению. Группа специалистов-экспертов (экспертная комиссия) измеряет некоторые характеристики, и ее коллективная оценка служит основанием для последующего принятия решений.

Таким образом, под *методами экспертных оценок* понимается комплекс логических приемов и математико-статистических процедур, направленных на получение от специалистов информации, ее обобщение и анализ с целью подготовки и выбора рациональных решений.

В настоящее время методы экспертных оценок нашли широкое применение в деятельности органов внутренних дел. В частности, их можно использовать для классификации преступлений по категориям сложности и для оценки среднего времени расследования преступлений каждой категории.

Эффективность методов экспертных оценок во многом зависит от обоснованности их применения для решения конкретной проблемы, от того, насколько правильно подобран состав группы экспертов и организованы процедура экспертного опроса, а также сбор, обработка и анализ экспертной информации. Точность экспертной оценки зависит от сложности проблемы, степени ее изученности, а также от уровня компетентности экспертов.

Проблема использования суждений экспертов распадается на две части - сначала надо получить от экспертов данные, необходимые для оценки вероятностных событий, а затем преобразовать эту информацию в форму, удобную для принятия решений. Для решения этой проблемы разработан и используется следующий порядок проведения экспертизы.

РАЗРАБОТКА ЦЕЛИ ЭКСПЕРТИЗЫ

Цели экспертизы преследуют в основном решение задач двух классов:

1) оценка (измерение) имеющихся объектов, например, оценка деятельности органа внутренних дел;

2) построение объектов и их оценка. Это могут быть построение системы признаков для оценки работы сотрудников органа внутренних дел и оценка весомости каждого признака, это может быть построение критериев эффективности деятельности органов внутренних дел и др.

Любой объект характеризуется одним признаком или целым их набором. Измерение объектов осуществляется с помощью оценки его признаков. Поэтому для каждого признака необходимо установить шкалу оценки признака.

Таким образом, целью экспертизы в нашем случае является классификация преступлений по категориям сложности и оценка каждой категории по временному параметру.

РАЗРАБОТКА ПРОЦЕДУРЫ ОПРОСА ЭКСПЕРТОВ

После установления цели экспертизы формируется группа высококвалифицированных специалистов-аналитиков. Часто ее называют *рабочей группой*. Основными задачами этой группы являются: подготовка, проведение опроса и анализ информации, полученной от экспертов.

В процессе разработки процедуры опроса рабочая группа устанавливает методику опроса и перечень вопросов, на которые должны ответить эксперты. Кроме того, группа должна подготовить для экспертов всю доступную объективную информацию, имеющую отношение к анализируемой проблеме.

В основе большинства экспертных методов лежит анкетирование по опросному листу или бланку таблицы, с помощью которого осуществляется сбор необходимой информации. Структурно-организованный набор вопросов в анкете логически связан с целью экспертизы. Формулировка вопросов должна обеспечивать однозначное толкование и ответ на каждый из них в виде количественной оценки. От правильности разработки анкеты во многом зависит успех экспертизы.

ФОРМИРОВАНИЕ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ

При формировании группы экспертов обычно определяются ее численность и степень компетентности экспертов в выбранной области.

Работу по отбору экспертов обычно начинают с определения научных, технических, экономических и других областей знания, которые связаны с объектом, требующим экспертной оценки. Затем составляется список лиц, являющихся специалистами в каждой из этих областей. Вместе с тем желательно, чтобы кандидат в эксперты был широко эрудирован и в смежных областях знания.

Численность группы определяется исходя из расчетных соотношений и принимая во внимание ряд логических соображений. Опрос не должен быть массовым, так как оценка каждого эксперта в этом случае уже не влияет на групповую оценку. В результате мнения, отличные от мнения большинства, почти не учитываются, хотя они далеко не всегда оказываются ошибочными. В большинстве проведенных экспертиз группа экспертов насчитывала от семи до тридцати человек.

При комплектовании группы следует выявить потенциально возможные интересы кандидатов, которые могут противоречить целям экспертизы. Заинтересованность экспертов в результатах экспертизы может вызвать смещение группового мнения в сторону от объективной оценки. В этом случае заинтересованных лиц не следует включать в экспертную группу или же составить вопросы анкеты таким образом, чтобы замаскировать цель экспертизы.

После того как определены численность экспертной группы (n) и ее состав, рассчитывается степень компетентности каждого эксперта. Определение степени компетентности в большинстве случаев увеличивает точность групповой оценки. Существует много способов определения компетентности

экспертов: самооценка, взаимооценка, оценка профессиональных характеристик экспертов и др.

В качестве примера приведем способ *взаимооценки*, который применяется в том случае, когда эксперты хорошо знают друг друга. Экспертам, входящим в группу, сообщается ее состав. Далее каждого эксперта просят оценить компетентность других экспертов в баллах, например от одного до пяти. Эксперт сам себя не оценивает. Оценки экспертов не известны друг другу (анонимны). Рабочая группа сводит оценки в одну таблицу (см. табл. 1).

Таблица 1

Компетентность экспертов

№ п/п	Эксперт	Баллы (1-5)					C _i
		1	2	3	4	5	
1.	Югов В.А.	-	5	3	4	3	15
2.	Гладких С.С.	5	-	3	4	4	16
3.	Корж А.С.	2	2	-	3	3	10
4.	Кравченко Ю.А.	4	4	5	-	3	16
5.	Дятлов В.С.	5	5	4	5	-	19
	Общая сумма						76

Подсчитывается сумма баллов каждого эксперта C_i , где $i = 1, 2, 3, \dots, n$ (n - количество экспертов), общая сумма баллов всех n экспертов $C = \sum C_i$, и на основании C_i и C определяются коэффициенты компетентности $a_i = C_i / \sum C_i$. Так, $a_1 = 15/76 \cong 0,20$; $a_2 \cong 0,21$; $a_3 \cong 10/76 = 0,13$; $a_4 \cong 0,21$; $a_5 \cong 0,25$.

При обработке результатов экспертизы рабочая группа умножает оценки экспертов на коэффициенты их компетентности.

ПРОВЕДЕНИЕ ОПРОСА

В зависимости от цели экспертизы используются методы коллективной работы экспертной группы или методы получения индивидуального мнения членов экспертной группы.

Методы коллективной работы экспертной группы в основном используются для решения задач, связанных с получением экспертной информации *качественного* характера с последующим ее упорядочением по степени значимости. К этим методам относятся: «комиссия», «мозговая атака», «суд», «индустриализация психосоциальной деятельности (ИПИД)», «игровая имитация». В указанные методы органично вплетаются эвристические методы повышения эффективности творческой деятельности. Колоссальные по своей эмоционально-психологической нагрузке психозвристические обсуждения на короткое время мобилизуют все мыслительные резервы участников экспертизы, заставляют их интенсивно думать, познавать всю глубину проблемы.

Представленная технология коллективной экспертизы может быть использована для решения задачи классификации преступлений по категориям в зависимости от степени трудоемкости.

Для получения количественных оценок выбранных параметров исследуемого объекта наиболее эффективными являются методы индивидуальной работы экспертной группы. Задача определения среднего времени расследования преступлений по каждой категории хорошо решается в рамках этой технологии.

Наиболее известным методом получения индивидуального мнения членов экспертной группы является метод ДЕЛЬФИ. Работа экспертов по этому методу организована следующим образом. Вначале производится индивидуальный опрос экспертов, при этом эксперты не контактируют друг с другом. Затем производится статистическая обработка индивидуальных экспертных оценок в целях определения усредненного мнения группы, а также крайних оценок. Эта обобщенная информация вместе с аргументами экспертов (без персонификации) в пользу своих суждений сообщается всем экспертам. После ознакомления с этой информацией эксперты могут изменить свои первоначальные оценки, если они сочтут аргументы своих коллег убедительными, либо оставить их без изменения. Процедура повторяется несколько раз и завершается при стабилизации экспертных оценок.

АНАЛИЗ И ОБРАБОТКА ИНФОРМАЦИИ, ПОЛУЧЕННОЙ ОТ ЭКСПЕРТОВ

Заполненные экспертами анкеты являются необходимым материалом для определения коллективной оценки. В зависимости от характера признаков, измеряемых экспертами, формируются правила обработки индивидуальных экспертных оценок и для получения групповых оценок используется тот или иной метод оценки.

В нашем случае, когда требуется оценить объект (определить среднее время расследования преступлений по каждой категории) в виде определенного числа, анализ результатов опроса производится *методом средней*. Рассмотрим этот метод.

Метод средней используется при оценке явления в виде определенного числа. Экспертов просят определить, например, среднее время расследования преступлений по пяти категориям. Оценки экспертов заносятся в таблицу (см. табл. 2).

**Сводная таблица экспертных оценок
по времени расследования преступлений 1-й категории**

Показатель	Эксперты				
	1	2	3	4	5
Коэффициент компетентности	0,2	0,21	0,13	0,21	0,25
Время расследования преступлений 1-й категории (рабочий день)	40	35	30	45	40

Групповой оценкой является нахождение среднего значения всех оценок, если не учитывается компетентность экспертов, или нахождение средневзвешенного в случае учета их компетентности:

- без учета компетентности экспертов:

$$X = \frac{40+35+30+45+40}{5} = 38;$$

- с учетом компетентности экспертов:

$$X = 0,2*40+35*0,21+30*0,13+45*0,21+40*0,25 = 38,7.$$

Нетрудно заметить, что учет компетентности изменяет групповую экспертную оценку.

Аналогичным образом определяется время расследования преступлений по остальным четырем категориям преступлений.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТЕПЕНИ СОГЛАСОВАННОСТИ ЭКСПЕРТОВ

После получения групповой оценки рабочая группа выясняет, можно ли пользоваться результатом и рекомендовать его в качестве основы для последующего решения. Для этого необходимо уточнить степень согласованности мнений экспертов. В случае их высокой согласованности результат экспертной оценки признается окончательным. Определение степени согласованности экспертов зависит от используемого метода.

Если для расчета групповой оценки используется метод средней, то показателем согласованности мнений экспертов является коэффициент вариации V . Когда $V = 0$, то имеется полная согласованность экспертов. Поэтому степень согласованности тем выше, чем меньше значение V .

Коэффициент вариации является показателем относительным. Он выражается в процентах, обозначается символом V и рассчитывается по формуле:

$$V = \frac{\sigma}{x_{\text{ср}}} * 100\%, \text{ где } \sigma = \sqrt{D}$$

σ – среднее квадратическое отклонение;

$x_{\text{ср}}$ – средняя арифметическая величина.

Для расчета среднеквадратичного отклонения σ необходимо предварительно вычислить дисперсию D , так как σ рассчитывается по формуле:

$$\sigma = \sqrt{D},$$

где D – дисперсия диапазона оценок экспертов по времени расследования преступлений различных категорий может быть определена при помощи мастера функций программы Excel – ДИСПРА.

Коэффициент вариации в некоторой степени является здесь критерием объективности средней арифметической величины. Если он относительно большой (например, разброс мнений в группе экспертов относительно времени расследования преступлений больше 30%), то это значит, что объективность такой средней величины очень невысока. И наоборот, если его значение мало, то средняя величина является объективной и степень согласованности экспертов является достаточной для применения в задачах оценки деятельности подразделений.

ПРИВЕДЕНИЕ КОЛЛЕКТИВНОЙ ОЦЕНКИ В ФОРМУ, УДОБНУЮ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

В результате проведенной экспертизы должны быть решены следующие задачи:

- разработан набор качественных и количественных показателей для классификации преступлений по величине трудоемкости;
- определены диапазоны значений количественных показателей для сопоставления преступлений в соответствующую категорию;
- определено среднее время расследование преступлений каждой категории преступлений с доверительным интервалом разброса.

Рабочая группа, получив окончательную коллективную оценку, составляет записку, в которой излагаются результаты экспертизы. В этом документе содержится следующая информация: постановка задачи; процедура опроса; состав и компетентность экспертов; метод получения экспертных оценок; коллективная оценка и ее обоснование; степень согласованности экспертов; количество туров опроса; особые мнения экспертов, не согласных с коллективной оценкой, и обоснование их мнений; дата проведения экспертизы; подписи членов рабочей группы. Эта записка передается руководству для последующего принятия решений по проблеме, для которой проводилась экспертиза.

ЭТАП 2. Информационно-технологическая процедура классификации преступлений, находившихся в производстве в отчетном периоде по категориям трудоемкости, и определение расчетных показателей пропускной способности

Рассмотрим (условно) деятельность УМВД России по Сергеевской области. В результате классификации все преступления были разбиты на 5 категорий трудоемкости. Каждой категории определен средний срок расследования преступлений.

Допустим:

– 1-й категории преступлений определен срок расследования в 38,7 рабочих дней;

– 2-й категории – 20;

– 3-й категории – 15;

– 4-й категории – 10;

– 5-й категории – 5.

Таким образом, самые сложные и трудоемкие преступления определены в 1 группу.

Результаты классификации преступлений по категориям трудоемкости по Сергеевской области представлены в табл. 3.

Таблица 3

Классификация преступлений по категориям трудоемкости

Наименование отдела полиции	Кол-во преступлений по категориям				
	1	2	3	4	5
Ленинский	0	207	153	180	360
Октябрьский	0	70	70	210	350
Фрунзенский	22	264	275	341	198
г. Сергеев	24	184	456	80	56
Александровский	39	221	327	39	337
Вязниковский	18	202	492	53	114
Гороховецкий	13	54	31	59	100
Гусь-Хрустальный	23	200	123	70	170
Камешковский	0	312	159	159	62
Киржачский	10	266	335	237	138

Представим абсолютные значения преступлений в виде процентных соотношений от общего количества преступлений по категориям для каждого подразделения. Добавим дополнительный столбец для результатов расчета итоговой «пропускной способности» на одного следователя (табл.4).

Итоговая «пропускная способность» на одного следователя рассчитывается, как средневзвешенная. Например, для Ленинского района:

$$\gamma = 0*38,7 + 0,23*20 + 0,17*15 + 0,2*10 + 0,4*5 = 11,15.$$

Аналогичным образом рассчитываются значения «пропускной способности» одного следователя по другим районам (табл. 4).

Таблица 4

Расчет «пропускной способности» одного следователя

Наименование отдела полиции	Кол-во преступлений по категориям (в %)					«Пропускная способность» одного следователя
	1	2	3	4	5	
Ленинский	0	23	17	20	40	11,5
Октябрьский	0	10	10	30	50	9
Фрунзенский	2	24	25	31	18	13,324
г. Сергеев	3	23	57	10	7	15,661
Александровский	4	23	34	4	35	13,398
Вязниковский	2	23	56	6	13	15,024
Гороховецкий	5	21	12	23	39	12,185
Гусь-Хрустальный	4	34	21	12	29	14,148
Камешковский	0	45	23	23	9	15,2
Киржачский	1	27	34	24	14	13,987
Время расследования по категориям преступлений	38,7	20	15	10	5	

На основании полученных значений пропускной способности γ и имеющихся данных по каждому подразделению о количестве уголовных дел в производстве V и численности следователей R в подразделении в отчетном периоде по формуле (4) можно рассчитать теоретическую раскрываемость, которую при сложившейся оперативной обстановке с определенным (методом экспертных оценок) интервалом рассеяния должно показать подразделение.

Расчет теоретической раскрываемости α , %

Наименование отдела полиции	Кол-во преступл., V	Пропускн. способн., γ	Кол-во следоват., R	Теоретич. раскрыв. α , %
Ленинский	900	11,15	54	51,89
Октябрьский	700	9	45	47,58
Фрунзенский	1100	13,324	54	51,23
г. Сергеев	800	15,661	59	70,08
Александровский	963	13,398	36	55,81
Вязниковский	879	15,024	43	54,64
Гороховецкий	256	12,185	31	72,63
Гусь-Хрустальный	587	14,148	32	56,04
Камешковский	693	15,2	44	62,27
Киржачский	986	13,987	58	57,87

ЭТАП 3. Построение рейтинга подразделений

Полученное значение теоретической раскрываемости (табл. 5) является своеобразным нормативом для подразделения. Отклонение от норматива в процентном отношении в большую сторону свидетельствует об эффективной работе подразделения. Отклонение в меньшую сторону от норматива – о проблемах в подразделении. В зависимости от величины отклонений от норматива можно построить рейтинг подразделений.

Допустим, подразделения Сергеевской области за отчетный период показали результаты, представленные в табл. 6.

Таблица 6

Раскрываемость преступлений по Сергеевской области

Наименование отдела полиции	Раскрываемость, R_{np}
Ленинский	49,11
Октябрьский	56,47
Фрунзенский	68,85
г. Сергеев	68,45
Александровский	67,8
Вязниковский	56,78
Гороховецкий	65,23
Гусь-Хрустальный	68,83
Камешковский	72,43
Киржачский	71,51

Построим рейтинг подразделений в зависимости от разности практической и теоретической (нормативной) раскрываемости. Результаты расчетов представлены в табл. 7.

Таблица 7

Рейтинг подразделений по Сергеевской области

№ п/п	Наименование отдела полиции	Практ. раскрыв. ($\alpha_{пр}$), %	Теоретич. раскрыв. ($\alpha_{т}$), %	Разность ($\alpha_{пр}-\alpha_{т}$), %
1.	Фрунзенский	68,85	51,23	17,62
2.	Киржачский	71,51	57,87	13,64
3.	Гусь-Хрустальный	68,83	56,04	12,79
4.	Александровский	67,80	55,81	11,99
5.	Камешковский	72,43	62,27	10,16
6.	Октябрьский	56,47	47,58	8,89
7.	Вязниковский	56,78	54,64	2,14
8.	г. Сергеев	68,45	70,08	-1,63
9.	Ленинский	49,11	51,89	-2,78
10.	Гороховецкий	65,23	72,63	-7,40

Как следует из табл. 6, лучшим отделом полиции по раскрываемости преступлений является отдел полиции Камешковского района, $R_{пр}=72,43\%$. В то же время с учетом нагрузки на следователей и трудоемкости преступлений он занимает в рейтинге по области только пятое (из десяти) место.

Худшие показатели по раскрываемости за отчетный период имеют Ленинский и Октябрьские районы (соответственно 49,11 и 56,47%). С учетом нагрузки и трудоемкости преступлений они находятся на девятом и шестом местах.

Таким образом, рассмотренный подход дает возможность более взвешенно и объективно подходить к проблемам оценки деятельности территориальных подразделений по линии следствия, позволяет отказаться от необходимости решать проблемы рейтинга подразделений на сравнительном анализе их показателей. Такая технология не на словах, а на деле полностью избавлена от рецидивов «палочной системы» и построена только на основе анализа своей оперативной обстановки, сложившейся в отчетный период.

Безусловно, предложенная технология не является истиной в последней инстанции для определения эффективности деятельности следственных подразделений. Она лишь отражает некую объективную взаимосвязь между параметрами оперативной обстановки, анализируя которую можно оценить потенциальные ресурсы подразделений и их предельные возможности в раскрытии и расследовании преступлений.

В содержании технологии есть ряд сложных вопросов, которые требуют дополнительного исследования. Прежде всего это процедура классификации преступлений по определенным экспертами критериям: следует определиться с вопросами: кто будет субъектом этой деятельности в каждом отчетном периоде, кто будет осуществлять контроль. Обязательно найдутся стороны, заинтересованные поместить преступления меньшей трудоемкости в группу большей трудоемкости.

Кроме того, требуют дополнительного согласования вопросы взаимосвязи индексной оценки, применяемой в настоящее время согласно приказу МВД России № 1040 от 31.12.2013 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», и критериев оценки по предложенной технологии.

Литература

1. Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте: приказ МВД России от 5 августа 2005 г. № 650. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел: приказ МВД России от 29 июня 2011 г. № 735. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД от 26 декабря 2011 г. № 1310. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
5. Гусева Е.Н. Экономико-математическое моделирование: учеб. пособие 2-е изд., стереотип. М.: Флинта, 2011.
6. Информационные технологии управления: учеб. пособие / под ред. Г.А. Титоренко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
7. Минаев В.А. Кадровые ресурсы органов внутренних дел: современные подходы к управлению: монография. М.: Академия МВД СССР, 1991.

Содержание

1. Создание системы оценки эффективности функционирования органов внутренних дел в период реформирования/ **3**
 2. Анализ нормативной базы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел/ **5**
 3. Нормирование труда сотрудников следственных подразделений /**8**
 4. Технология оценки эффективности работы следственных подразделений на основе методов системной динамики /**10**
 5. Пример возможного анализа и оценки деятельности следственных подразделений отдельного региона /**13**
- Литература / **25**

***Рыбак Александр Владимирович,**
кандидат технических наук, доцент*

**Оценка эффективности деятельности
следственных подразделений
на основе применения методов системной динамики**

Методические рекомендации

Подписано в печать 24.05.2016. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 1,63. Тираж 70 экз. Заказ № 15.
Дальневосточный юридический институт МВД России.
Редакционно-издательский отдел. Типография.
680020, г. Хабаровск, пер. Казарменный, 15.