

## 2. РАССЛЕДОВАНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

### К ВОПРОСУ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДОВАТЕЛЕЙ МВД РОССИИ

**Монид М.В.**

доцент кафедры уголовного процесса  
Сибирского юридического института МВД России (г. Красноярск),  
кандидат юридических наук; marmonid@mail.ru

*В настоящей статье по результатам рассмотрения содержания нормативного правового акта, определяющего критерии оценки эффективности деятельности органов предварительного следствия МВД России по предупреждению преступлений, отражены сведения о проблемных вопросах ведомственной оценки результатов работы следователей, приведены аргументы о недостаточной корректности и информативности отдельных используемых показателей, а также о влиянии применяемых подходов на правоприменительную деятельность следователей. Отмечено, что данные показатели позволяют фактически оценивать не эффективность, а интенсивность профилактической работы следователей. Проведенный анализ позволил обосновать выводы о необходимости корректировки некоторых из используемых показателей, а также методов их расчетов. Сформулированы предложения о возможных путях решения отдельных обозначенных проблем.*

**Ключевые слова:** следователь, органы внутренних дел, профилактика преступлений, критерии оценки, статистические данные.

В соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>\*</sup> к числу субъектов профилактики правонарушений отнесены федеральные органы исполнительной власти, к которым относятся и органы внутренних дел. Исходя из специфики полномочий, значимая роль в осуществлении указанной деятельности отведена сотрудникам органов предварительного следствия системы МВД России, которые при реализации стоящих перед ними задач в сфере профилактики преступлений используют процессуальные и непроцессуальные средства. При этом целостно и системно указанная деятельность следователей не регламентируется.

Законодатель обязывает следователя при производстве по уголовному делу выявлять обстоятельства, способствовавшие совершению преступления (ч. 2 ст. 73 УПК РФ), наделяет полномочиями по внесению представления об устранении названных обстоятельств (ч. 2 ст. 158 УПК РФ), устанавливает ответственность за невыпол-

нение законных требований следователя, изложенных в представлении (ст. 17.7 КоАП РФ). Некоторые направления профилактики преступлений, в которых может быть задействован следователь, регулируются федеральными законами, в частности упомянутым Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ, Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>\*\*</sup> и иными. Отдельные вопросы организации профилактической деятельности следователя разрешены ведомственными нормативными актами, такими как приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»<sup>\*\*\*</sup> и другими. Таким образом, нормы, определяющие

<sup>\*\*</sup> Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ: ред. от 7 июня 2017 г. // Рос. газ. 1999. 30 июня; 2017. 9 июня.

<sup>\*\*\*</sup> О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: приказ МВД России от 17 янв. 2006 г. № 19: ред. от 20 янв. 2016 г. Документ официально опубликован не был. Доступ из инф.-правовой системы «Гарант».

<sup>\*</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

содержание и порядок профилактической деятельности следователя МВД России, имеют достаточно разрозненный характер, многие непроцессуальные средства выработаны практикой и нормативно не регламентируются.

При этом действует распоряжение МВД России от 20 июня 2012 г. № 1/5072 «Об утверждении системы изучения и оценки эффективности деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России»\*, которое устанавливает критерии оценки результатов работы органов предварительного следствия системы МВД России. Указанный акт непосредственно не определяет содержание и порядок работы следователя по профилактике преступлений, но оказывает на организацию этой деятельности существенное влияние, в связи с чем заслуживает пристального внимания.

Выбор и нормативное закрепление тех или иных критериев (показателей) и методов оценки во многом ориентирует правоприменителя, устанавливает приоритеты в его деятельности, влияет на управленческие решения при организации работы. Несмотря на большое количество в используемой методике показателей, для которых при проверке следственных подразделений применяется метод экспертной оценки, приоритетными остаются статистические показатели. Например, Методикой организации и проведения проверок направлений деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России (приложение № 3 к распоряжению МВД России от 20 июня 2012 г. № 1/5072) установлено, что направление деятельности будет оценено неудовлетворительно, если дана отрицательная оценка показателю в результате анализа статистической информации, характеризующей этот показатель. В свете данного предписания нельзя недооценивать влияние выбора статистических показателей и метода их оценки на работу органов предварительного следствия, в том числе и по предупреждению преступлений.

\* Документ официально опубликован не был.

В приложении № 2 к названному распоряжению определены семь основных направлений, статистические показатели по которым используются для оценки эффективности работы следственного подразделения. Среди указанных направлений обозначено и предупреждение преступлений. Статистический показатель, который является определяющим при оценке рассматриваемой деятельности, – удельный вес уголовных дел, по которым внесены представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений, от числа окончанных производством дел. Для вычислений применяются данные, отраженные в форме федерального статистического наблюдения 1-Е\*\*. Однако метод расчета рассматриваемого показателя нельзя признать корректным. Фактически удельный вес рассчитывается путем соотношения данных о числе уголовных дел, по которым внесены представления о принятии мер по устранению обстоятельств, способствующих совершению преступления, с общим количеством окончанных уголовных дел (с учетом повторных решений). При этом уголовные дела, по которым внесены представления, отражаются в отчете только один раз, независимо от количества внесенных представлений и принятых решений об окончании предварительного расследования. Таким образом, в случаях принятия повторных решений об окончании предварительного следствия по уголовным делам, по которым внесены представления в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ, эти уголовные дела не будут учитываться среди уголовных дел, по которым внесены представления, но будут учтены повторно

\*\* Введены в действие приказом Генерального прокурора Российской Федерации «Об утверждении и введении в действие форм федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании» и № 1-ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы и дознания», а также Инструкции по составлению отчетности по формам федерального статистического наблюдения № 1-Е, 1-ЕМ» от 22 дек. 2017 г. № 858. Документ официально опубликован не был.

среди окончанных дел. В этой ситуации при расчете удельного веса уголовных дел, по которым внесены представления, от общего числа окончанных уголовных дел результат заведомо будет менее 100 %, хотя в действительности представления были внесены по всем окончанным уголовным делам. Пункт 75 рассматриваемой Инструкции содержит положение, согласно которому, если уголовное дело в отчетном периоде оканчивается повторно, но по нему впервые внесено представление в соответствии с частью 2 статьи 158 УПК РФ, сведения о таком деле подлежат включению в показатель соответствующей строки (т.е. учитываются). Приведенное положение улучшает ситуацию, но не решает проблему в целом.

Более объективные сведения могут быть получены при соотнесении количества окончанных уголовных дел, по которым внесены представления, с числом впервые окончанных уголовных дел. Однако изложенное предложение также способно лишь отчасти решить проблему. Вполне объяснимое желание добиться положительной оценки по направлению профилактики преступлений обуславливает появление в практической деятельности установки относительно обязательного внесения представления по каждому окончанному уголовному делу, что зачастую приводит к чрезмерной формализации этой работы в стремлении добиться непрерывного роста количественных показателей. Представления вносятся даже без достаточных к тому оснований, нередко они направляются на имя руководителя органа внутренних дел и не содержат действенных мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления. Вместе с тем деятельность по составлению представлений и подготовке на них формальных ответов о принятии мер, которые не способны оказать реального влияния на предупреждение преступлений, отнимает время. Говорить об эффективности и целесообразности такой деятельности не приходится. Более того подобная установка не основана на требованиях закона. В соответствии с положениями ч. 2 ст. 158 УПК РФ сле-

дователь вправе внести представление об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступления, в случае их установления.

Помимо обозначенного показателя, в соответствии с распоряжением МВД России № 1/5072 для оценки эффективности процессуальной и непроцессуальной профилактической деятельности следователей используются дополнительные индикаторы на основе сведений оперативных учетов. К этим индикаторам отнесены:

- общее количество внесенных представлений с распределением по видам организаций, в которые они были внесены, а также с отдельным учетом так называемых обобщенных представлений, количества представлений по окончанным производством уголовным делам и представлений по уголовным делам в отношении несовершеннолетних;

- количество полученных ответов и их удельный вес от числа внесенных представлений;

- число направленных напоминаний и их удельный вес от числа неполученных ответов;

- число ходатайств о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении лиц, оставивших представления без реагирования, и имеющиеся результаты в виде количества удовлетворенных ходатайств, а также лиц, привлеченных к административной ответственности;

- количество направленных руководству ОВД единиц информации о полученных в ходе расследования сведениях, имеющих значение для предупреждения и раскрытия преступлений;

- количественные данные о произведенных выступлениях в средствах массовой информации (с указанием по отдельным видам СМИ), перед населением и в общеобразовательных организациях.

В настоящем перечне индикаторов, в первую очередь, обращает на себя внимание наличие достаточно большого количества абсолютных показателей. К тому же для их оценки используется метод сравнения с данными за аналогичный период

прошлого года, хотя методы по остальным оцениваемым направлениям ориентированы на долевые и нагрузочные, т.е. относительные показатели. По нашему мнению, подход, используемый для оценки приведенных выше индикаторов, требует пересмотра.

Рассматривая индикатор, характеризующий общее число внесенных представлений, следует отметить, что в существующей системе оценки он позволяет учесть именно количество представлений, включая представления, внесенные по уголовным делам, производство предварительного расследования по которым приостановлено (подобные факты имеют место), случаи внесения нескольких представлений по одному оконченому производством уголовному делу, а также обобщенные представления. Эти данные остаются вне поля зрения формы федерального статистического наблюдения 1-Е, в которой учитываются не представления, а только количество оконченных уголовных дел, по которым они были внесены. Соответственно, использование данного индикатора можно объяснить необходимостью учета и оценки всего массива внесенных представлений, но он по-прежнему ориентирует правоприменителя на количественные показатели. Эти показатели могут повышаться искусственно, путем внесения все тех же формализованных представлений, не повышающих, а снижающих эффективность деятельности следователей за счет нерезультативных трудозатрат, обусловленных необходимостью наращивания, в первую очередь, показателей ведомственной статистики. Альтернативным и более информативным вариантом может стать сопоставление удельного веса общего количества представлений, внесенных на имя руководителя органа внутренних дел и в организации вне системы МВД России.

Полагаем, что индикатор количества представлений, внесенных по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, также позволит более обоснованно оценивать эту деятельность в случае, если будет определен в расчете на число уголовных

дел, по которым несовершеннолетние привлекались к уголовной ответственности.

Как малоинформативный можно расценивать индикатор, характеризующий количество полученных ответов на представления, с учетом наличия индикатора, отражающего удельный вес этих ответов от общего числа представлений.

Вызывает сомнение обоснованность нахождения в числе индикаторов данных о количестве направленных напоминаний и его удельном весе от полученных ответов на представления. Подобные напоминания не предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством, факт их направления или ненаправления не влечет никаких самостоятельных юридических последствий, при этом отсрочивает реакцию следователя (руководителя следственного подразделения) в виде направления материалов для решения вопроса об административной ответственности соответствующего лица. В связи с этим возникает вопрос о необходимости обязательного учета данных напоминаний при оценке деятельности следственного подразделения в качестве самостоятельного индикатора. Представляется, что от него возможно отказаться без ущерба для формирования выводов о результатах профилактической деятельности.

Дополнительным подтверждением в пользу предложения выступает наличие индикаторов, содержащих сведения о мерах по обеспечению привлечения к административной ответственности лиц, оставивших представления следователя без реагирования. Однако и эти индикаторы могут быть скорректированы путем соотнесения количества представлений, на которые не поступили ответы, с числом материалов, направленных в органы прокуратуры и руководителю органа внутренних дел соответственно для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении либо для составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ, в отношении лиц, оставивших представления без реагирования. Последнее должно подразумевать как от-

сутствие ответа, так и непринятие фактических мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, даже если ответ представлен.

Данные о количестве единиц направленной руководству ОВД информации о полученных в ходе расследования сведениях, имеющих значение для предупреждения и раскрытия преступлений, также учитываются в абсолютных показателях в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года. Таким путем определить степень эффективности крайне сложно. Очевидно, что более информативными будут данные о количестве единиц такой информации в расчете на число уголовных дел, находившихся в производстве следственного подразделения. Они позволят оценить интенсивность работы в данном направлении. Анализ ее эффективности представляется более сложной задачей. Он может быть основан, например, на соотношении количества единиц направленной информации с числом принятых на ее основе управленческих решений организационного характера о проведении профилактических мероприятий на обслуживаемой территории, решений о проведении оперативно-розыскных мероприятий, возбужденных уголовных делах и т.п. Однако нельзя оставить без внимания, что подобная практика потребует введения дополнительной отчетности, может оказаться достаточно затратной и не застрахована от формирования нового направления «в погоне за показателями» ведомственной статистики.

На наш взгляд, должен быть изменен подход к оценке работы следователей в рамках взаимодействия со средствами массовой информации, а также выступлений перед населением и в образовательных организациях. Рассмотренные показатели целесообразно учитывать, как минимум, в пересчете на штатную единицу численности следователей подразделения. Следует также рассмотреть вопрос о соотношении этих данных с показателями нагрузки по находящимся в производстве и оконченным уголовным делам. Расследование преступлений – основное направ-

ление деятельности следователя, поэтому при оценке результатов профилактической работы, осуществляемой в непроцессуальных формах, необходимо принимать во внимание уровень интенсивности работы следователей по основному направлению деятельности.

С точки зрения прогноза перспектив развития методов оценки профилактики преступлений следователями может представлять интерес содержание подп. 18.6 Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19. В соответствии с данным положением, следователи осуществляют профилактическую деятельность среди лиц, потерпевших от преступных посягательств, в целях изменения их виктимного поведения. Однако формы реализации этой деятельности не разработаны, вопрос о необходимости контроля и учета ее результатов не разрешен.

По итогам проведенного анализа содержания рассматриваемого нормативного акта, следует заметить, что обозначенные вопросы, связанные с выбором критериев и методов оценки, носят частный характер на фоне более значимой проблемы их несоответствия задаче оценки эффективности в ее традиционном понимании.

Значение понятия «эффективный» определяется как дающий определенный эффект, действенный [1, с. 595]. Единого подхода к определению понятия эффективности деятельности в сфере уголовного судопроизводства не сложилось. Эффективность рассматривается как достижение цели уголовного процесса по каждому конкретному уголовному делу при минимуме ущемления законных интересов лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство [2, с. 18], как степень соответствия деятельности поставленным в ней целям [3, с. 148], как способность приводить к целевым результатам, т.е. результатам, определенным самой целью этой деятельности или процесса, при условии законности действий лиц, осуществляющих предварительное расследование [4, с. 27], и др.

Разрешение вопроса об определении содержания понятия эффективности профилактической деятельности может стать предметом самостоятельного научного исследования. Анализ приведенных определений свидетельствует о том, что рассматриваемые критерии (показатели) оценки и используемые методы позволяют оценить количественно лишь затраченные усилия (удельный вес уголовных дел, по которым направлены представления, доля полученных ответов от общего числа направленных представлений и т.п.), однако не отвечают на вопросы, достигнуты ли в результате цели профилактической деятельности, и в какой мере конечные результаты соотносятся с затраченным усилиям.

Более того, характеризуя профилактическую деятельность, например, органов государственной власти и госслужащих, Л.С. Очирова отмечает, что невозможно дать ей оценку в текущей перспективе, поскольку результат проявляется лишь в долгосрочном периоде [5, с. 87].

Это во многом справедливо и для деятельности следователей. Даже по отдельным уголовным делам чрезвычайно сложной задачей является оценка результатов и эффективности профилактической деятельности ввиду значительного количества и большого разнообразия объективных и субъективных факторов, влияющих на совершение преступления. При этом достаточно большое их количество остается вне воздействия следователя. Еще трудней определить в объеме факторов, влияющих на состояние и изменение криминогенной обстановки, степень воздействия на указанные процессы именно деятельности сотрудников органов предварительного следствия.

Следует отчасти согласиться с мнением А.П. Некрасова, что профилактическую работу целесообразно оценивать определением полноты планирования всех возможных мероприятий и качества их выполнения. Вместе с тем автор верно признает, что возможность оперирования показателем качества выполненного объема работы в органах внутренних дел

существенно ограничена и это создает серьезные трудности при разработке критериев эффективности [6, с. 110].

Необходимо констатировать, что на сегодняшний день в рамках ведомственной оценки деятельности следователя МВД России по профилактике преступлений анализируется не с точки зрения ее эффективности, а в аспекте интенсивности проводимой работы («интенсивный» определяется как напряженный, усиленный, дающий наибольшую производительность [7, с. 671]). Подобный подход обусловлен, в первую очередь, сложностью и многоаспектностью причинно-следственных связей, детерминирующих конкретные преступные посягательства и состояние криминогенной обстановки в целом.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы.

До настоящего времени при оценке результатов профилактической деятельности следователей системы МВД России определяющими остаются количественные показатели, характеризующие объемы работы, выполненной в рамках рассматриваемого направления, при этом продолжает использоваться, помимо прочего, метод сопоставления указанных данных с результатами за аналогичный период предыдущего года.

Далеко не все используемые критерии, индикаторы и методики их расчетов позволяют корректно оценить результаты работы, в связи с чем требуют пересмотра.

Во-первых, при расчете удельного веса уголовных дел, по которым внесены представления в порядке ст. 158 УПК РФ, следует соотносить их с количеством окончанных уголовных дел без учета уголовных дел, по которым решения об окончании расследования принимались повторно.

Во-вторых, представляется целесообразным отказаться от установки на внесение представлений об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, по всем уголовным делам, окончанным производством. Изменить подход возможно, в частности, путем использования в качестве дополнительного критерия показателей, рас-

считываемых при помощи сопоставления удельного веса количества представлений, внесенных на имя руководителя органа внутренних дел и в организации вне системы МВД России, с общим количеством представлений.

В-третьих, представляется возможным при установлении дополнительных индикаторов, которые формируются на основе сведений оперативных учетов, минимизировать число индикаторов, представляющих собой абсолютные показатели (количество полученных ответов на представления, количество единиц направленной руководству ОВД информации о полученных в ходе расследования сведениях, имеющих значение для предупреждения и раскрытия преступлений, количество выступлений в СМИ, перед населением и в

образовательных организациях и т.п.), заменив на показатели, характеризующие удельный вес. Возможен отказ от некоторых из индикаторов (например, число направленных напоминаний и его удельный вес от полученных ответов на представления).

По итогам анализа подходов, используемых при оценке результатов профилактической деятельности следователей, необходимо признать, что они не позволяют в полной мере оценивать эффективность работы в данном направлении, дают возможность определить лишь интенсивность предпринятых мер. Вместе с тем, по нашему мнению, изложенные предложения могут способствовать более корректной оценке работы следственных подразделений МВД России.

1. Словарь иностранных слов. 13-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1986. 608 с.
2. Томин В.Т., Поляков М.П., Попов А.П. Очерки теории эффективного уголовного процесса / под ред. В.Т. Томина. Пятигорск, 2000. 239 с.
3. Яшин А.В. Криминологические особенности преступлений против участников уголовного судопроизводства и основы их предупреждения: монография / под ред. А.Н. Варыгина. М.: Академия естествознания, 2016. 238 с.
4. Зникин В.К. Понятие эффективности и качества предварительного расследования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 1(11). С. 25-32.
5. Очирова Л.С. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти: основные понятия, методы, технологии // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. 2012. № 2(25). С. 83-92.
6. Некрасов А.П. Эффективность мероприятий по профилактике рецидивной преступности // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 1(25). С. 108-112.
7. Словарь русского языка: в 4-х т. / АН СССР, Ин-т рус. яз.; под ред. А.П. Евгеньевой. 3-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1985-1988. Т. I, 1985. 696 с.