|  |  |
| --- | --- |
|  | **Фонд «Общественный вердикт»**  16/1 Хохловский пер.  Москва, 109028,Россия  Тел/факс: +7-495-916-1199  [www.publicverdict.org](http://www.publicverdict.org)  [info@publicverdict.org](mailto:info@publicverdict.org) |

**ОЦЕНКА РАБОТЫ МИЛИЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» ПРОТИВ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА**

Ксения БРАИЛОВСКАЯ, социолог, Москва

Одна из самых ярких реакций милиционеров на просьбу прокомментировать текущую систему отчетности и оценки – «ее нужно менять, так как работать согласно существующим требованиям нельзя». Из их интервью складывается ощущение, что эта система создает сильную напряженность внутри милиции.

Напряженность объясняется висящей над милиционерами необходимостью «выполнять план», который формально нигде не указывается, но де-факто существует и должен выполняться. Выполнение этого плана – демонстрация профессионализма и пригодности к службе. Как правило, план означает, что подразделения милиции должны раскрывать не ниже определенного количества преступлений.

Формируется план благодаря показателям, по которым и оценивается работа милиционеров. Как следует из 25-го приказа МВД, с помощью этих показателей должна измеряться эффективность деятельности милиции по исполнению законодательства Российской Федерации.

Эффективность имеет количественное выражение: чем больше сделано одобряемых действий и чем меньше неодобряемых, тем эффективнее считается работа по выделенным в приказе направлениям. Например, по таким направлениям, как поддержание правопорядка на определенной территории, выявление и раскрытие преступлений, соблюдение законности правоохранительной деятельности и пр.

В реальности основными показателями для оценки эффективности является количество раскрытых преступлений. По крайней мере так полагают действующие сотрудники милиции и, исходя из такого понимания, считают своей обязанностью раскрывать определенное количество преступлений каждый месяц.

Каждый милиционер знает свой минимум. Раскрывая меньше, чем обозначенный минимум, сотрудник не выполняет свою часть общей работы и ставит под угрозу выполнение плана работы своего подразделения и подразделения, которое в своей работе зависит от первого. Личная ответственность милиционеров за раскрытие преступлений превращается в ответственность за оценку работы всего подразделения. Поэтому работа милиционера организуется так, чтобы подразделение, в котором он работает, было оценено вышестоящим руководством положительно. Результаты следующие.

Сотрудник милиции не может не раскрывать преступлений, потому что в случае невыполнения плана он подвергается формальным или неформальным санкциям со стороны руководства. В некоторых отделах начальники ставят сотрудникам жесткое условие: либо раскрывать определенное количество преступлений, либо увольняться. Условия работы не позволяют сопротивляться подобным требованиям, несмотря на то что они, по сути, незаконны. Зато существуют различные формы поощрения милиционеров за количество раскрытых преступлений. Например, денежное – выплата дополнительной суммы за набранное количество баллов в месяц, где наибольшее количество баллов дается за выявление и раскрытие преступлений. Таким образом, управление раскрываемостью осуществляется методом «кнута и пряника».

В итоге модель идеальной работы выглядит так: наиболее легким способом зафиксировать те результаты, которые будут положительно оценены. Поскольку основной результат – количество раскрытых преступлений, способы их раскрытия не важны для оценки эффективности работы. Результаты же наиболее легко достигаются за счет применения насилия, фальсификации материалов уголовных дел, отказа от регистрации и ведения бесперспективных дел и других грубых правонарушений.

Развиваются способы ухода от отображения действительных результатов работы. Отчетность подгоняется под ту идеальную картину, которая в данный конкретный момент востребована, что позволяет без последствий отчитаться наверх. В частности, такая идеальная картинка может создаваться за счет «производства» преступлений в случае их недостатка. Причем реального производства, а не только виртуального. Например, в уголовные дела добавляются вымышленные эпизоды или фабрикуются уголовные дела против людей, которые не совершали преступлений.

Получается, что при таком понимании эффективности работы, переложенном в показатели системы оценки, наилучший результат легче всего достигается путем снижения профессиональных стандартов и манипуляции существующей системой отчетности.

Попытка контролировать эти отклонения со стороны вышестоящих органов выливается в ужесточение требований и дополнительный контроль – например, в виде более развернутой, чем официальная, системе показателей, учащения проверок, ужесточения санкций за нарушения.

Такой контроль вызывает еще большую адаптацию работы к демонстрации результатов. Все больше развиваются и совершенствуются способы фальсификации данных и выполнения работы в стиле «ориентация на результат». А это неизбежно влечет за собой еще большее снижение профессиональных стандартов работы.

Таким образом, система управления, в значительной степени смоделированная системой количественных показателей, создает и поддерживает ту атмосферу напряженности, которая призвана обеспечить наилучший результат с точки зрения поставленных задач.

Примечательно, что, при всем недовольстве требованиями раскрываемости, сотрудники милиции не видят вышеописанной картинки. Уже устоявшаяся критика «палочной системы» возникала практически в каждом интервью с сотрудниками милиции. Однако мнения относительно ее возможного изменения разнообразны и порой противоречивы.

Иногда в рамках одного интервью сотрудники милиции высказывают противоположные суждения: «систему нужно немного изменить», «систему можно отменить и заменить чем-то принципиально новым», «систему обязательно нужно оставить».

Если очень приблизительно обобщить мнения, звучащие в интервью с милиционерами, то вырисовывается следующее: отказ от оценки работы с помощью количественных показателей больше характерен для сотрудников низового уровня – следователей, оперативных работников, участковых и пр. Модификацию оценки скорее поддерживают начальники подразделений. Наибольший смысл в существующей системе оценки видят специалисты главных управлений.

То есть чем ближе милиционер к «работе на земле», тем четче выражено желание отказаться от существующей системы оценки. Чем ближе сотрудник МВД к управляющим структурам, тем более эта система для него оправданна.

Объясняется это тем, что специалисты управляющих структур ориентированы на цели и задачи МВД, отраженные, в том числе, и в 25-м приказе, который устанавливает систему оценки и основные направления деятельности. Рядовые же сотрудники, получая задачу раскрыть определенное количество преступлений в месяц, ориентированы на конкретную ситуацию на конкретной территории. Очевидно, что между спускаемыми сверху задачами и реальными обстоятельствами их выполнения существует противоречие, сказывающееся как на отношении к задачам, так и на их выполнении.

Представить же принципиально иную систему оценки не могут ни рядовые сотрудники милиции, ни управленцы. Это и неудивительно, поскольку опыт иных способов оценки, альтернативных количественному измерению результатов работы по выделенным руководством направлениям, попросту отсутствует.

К тому же, если говорить о районных подразделениях милиции, у начальников этих подразделений существуют свои способы оценки сотрудников, которые позволяют и регулировать их нагрузку, и выполнять план в целом. Это симбиоз оценки текущей ситуации на территории и в отделе и необходимости поддерживать определенный уровень раскрываемости для отчетности.

Эти способы оценки работы сотрудников – важная часть методов управления в отделах милиции. Поэтому желание – вопреки существующей критике – сохранить систему оценки объясняется страхом потерять пусть и несовершенную, но отработанную систему управления. Эта система возникла в результате реальной практики в отделах, ее не без труда вписали в заданные системой МВД жесткие рамки – показатели, на которые ориентируется вышестоящее руководство.

Таким образом, нежелание радикально менять систему оценки возникает из-за опасения потерять управляемость внутри отделов милиции. Это опасение плохо осознается и редко проговаривается. Но страх из-за возможного непредсказуемого изменения формата работы – очевиден.

Другой, уже четко проговариваемый, страх милиционеров – оценка их работы со стороны граждан. Он возник как реакция на введение в системе МВД опросов общественного мнения как источника оценки работы милиции. Такую реакцию можно понять, если учитывать картину общества, которая вырисовывается перед милиционерами. Бывшие заключенные, алкоголики, наркоманы, «неадекватные граждане» и пр. – именно такие люди в основном оказываются в зоне работы по раскрытию преступлений, которая сейчас и характеризует работу милиции. Милиционеры считают, что в результате опроса таких людей оценка работы милиции будет искаженной.

Правда, есть и другая не заслуживающая доверия категория граждан – условная «баба Маня», то есть плохо образованный, с ограниченным кругозором человек. Ее мнение, опасаются милиционеры, также не может быть адекватным показателем для оценки работы милиции.

Если оценка работы будет основываться на идее подотчетности гражданам территории, которую милиция обслуживает, прежде всего необходимо будет сделать две вещи: изменить формат и оформление результатов общения с гражданами и реорганизовать управление внутри отделов. Но если при этом параллельно работу отделов будут оценивать вышестоящие органы – в том же объеме, по тем же критериям, на основе количественного измерения тех же показателей – эти изменения ни к чему не приведут.

Принципиальные изменения в работе милиции будут возможны тогда, когда система оценки будет направлена не только и не столько на сомнительный замер эффективности правоприменения, сколько на оценку содержания и качества работы определенного отделения милиции на определенной территории – для тех граждан, которые на этой территории находятся.

И еще один страх – необъективность оценки в том случае, если экспертизу работы проводят люди не из системы МВД, которые не понимают всей специфики, – может быть преодолен, если будут применяться различные способы оценки, как ведомственной, так и внешней.

Система, построенная на применении различных алгоритмов, в которых задействованы внутренние и внешние эксперты, и учитывающая мнение граждан, позволит сделать оценку работы милиции более глубокой и отражающей действительность, а также снизить риск манипуляции ее результатами.

Такая система неизбежно повлечет изменения в стиле и практиках управления внутри милиции. Ее следует продумывать, но ориентируясь как на новые принципы, так и исходя из оценки сложившихся способов работы.

Поэтому при разработке принципиально новых подходов к оценке нужно понимать и учитывать те практики управления и взаимодействия, которые уже существуют в отделах и подразделениях милиции, непосредственно работающих с гражданами. И некоторые из этих практик неизбежно придется изменить при введении новой системы оценки, поскольку во многом они возникли как ответ на требования существующей.

В ином случае реформирование как системы оценки, так и милиции в целом останется еще одной попыткой реорганизации, неудовлетворительной ни для граждан, ни для сотрудников милиции.