**Оценка деятельности подразделений милиции (Проект)**

**Рабочая группа по реформе милиции**

Асмик Новикова, Фонд «Общественный вердикт» (Москва)

При участии: Натальи Таубиной (Фонд «Общественный вердикт») и Ольги Шепелевой (Институт «Право общественных интересов»)

Документ состоит из трех частей. В первой части дается очень краткая и выборочная оценка действующей до последнего времени системы оценки деятельности милиции. Во второй части представлена оценка принятого нового приказа, который регламентирует отчетность милицейских подразделений и вводит критерии и индикаторы оценки деятельности милиции. В третьей части изложены предложения, которые касаются вопросов дальнейшего реформирования системы оценки деятельности милиции.

Перед основными частями документа дается предуведомление, в котором излагаются несколько важных комментариев. Комментарии объясняют, на основе какой информации строится анализ, почему предложения НПО имеют объективные ограничения, каковы причины, требующие совместного (НПО, власти, милиция) поиска нового проекта системы оценки деятельности милиции.

\*\*\*

Описание проблем действующей системы оценки деятельности милиции будет представлено в той степени, в которой это необходимо для обоснования предложений по ее изменению. Тем самым описание проблем не претендует на исчерпывающий характер.

Выбор проблем обусловлен ограниченностью информации, которой обладают НПО. Это, во-первых, проблемы, о которых НПО известно из опыта работы правозащитных организаций с делами граждан, пострадавших от неправомерных действий сотрудников правоохранительных органов. Во-вторых, это проблемы, выявленные в ходе исследовательских проектов, проведенных экспертами правозащитных организаций совместно с независимыми научными и исследовательскими центрами. В-третьих, это проблемы, изученные в рамках самостоятельной исследовательской и аналитической деятельности экспертов правозащитных организаций.

Таким образом, информация, которой располагают НПО и на основе которой делаются выводы и разрабатываются предложения, происходит из:

* документов официальных разбирательств по делам, которые находятся в производстве правозащитных НПО
* нормативных актов, регламентирующих деятельность подразделений милиции и других правоохранительных органов
* обращений граждан
* результатов исследований.

Тем самым, информация, которой обладают правозащитники, имеет устойчивый статус, обоснованный и доказательный характер. Но при этом эта информация отражает только часть проблем системы оценки.

Другая часть скрыта за пределами официальных разбирательств по делам граждан против сотрудников милиции, допустивших внеправовые действия, а также недоступна для исследований, использующих прозрачные и принятые в современном научном сообществе инструменты сбора и анализа информации.

Проблема ограниченности информационных источников НПО усугубляется тем, что дискуссия о системе оценки деятельности милиции ведется в автономных режимах и имеющихся «перекрестных» обсуждений, как правило, недостаточно. Существует дискуссия внутри правозащитного сектора, также существует дискуссия внутри государственных органов. Проблемой является тот факт, что обе дискуссии, в силу разных причин, не становятся предметом регулярного публичного обсуждения. Это сказывается на качестве предложений и реформаторских мер, так как в обоих случаях эти разработки происходят в результате одностороннего и заведомо неполного взгляда на проблему.

Сложившаяся ситуация не способствует поиску эффективных решений как организовать систему оценки деятельности милиции. Все возможные альтернативные модели оценки в той или иной степени подразумевают, что неотъемлемыми элементами этой системы являются оценки власти, оценки милиции и оценки граждан. Иначе говоря, система оценки деятельности милиции должна быть сбланасирована и включать в себя всех указанных участников.

Власти ставят перед милицией задачи для осуществления в рамках правоохранительной политики. Милиция эти задачи выполняет. Результатами от воплощения на практике этих решений и задач должны пользоваться граждане. Сами задачи возникают как результирующая интересов общества и интересов государства. Эта идеальная модель, но в той или иной степени она существует в практике современных государств.

Если задачи, которые решает милиция, формулируются преимущественно с учетом интересов и приоритетов государства, то со временем граждане занимают все более отстраненную позицию в отношении милиции и властей в целом. Такая ситуация, как показывает практика, не устраивает ни милицию, ни власти. Причин может быть много, но основная в том, что воплощение на практике задач, которые ставятся перед милицией государством, не может быть достижимо, если граждане перестают доверять милиции. Правоохранительная политика, реализуемая вопреки недоверию граждан, не может быть эффективной и в полной мере дееспособной.

Эффективная правоохранительная деятельность возможна при участии как властей, милиции, так и граждан, поэтому эти же «участники» должны быть включены и в систему оценки этой правоохранительной политики. При этом под участием граждан в правоохранительной политике подразумеваются любые формы, как прямые, так и косвенные. Участие в исследованиях и замерах, которые проводятся для оценки деятельности милиции, также следует рассматривать как форму участия граждан в правоохранительной политике.

Что касается общественного мнения, то оно не может использоваться только как инструмент замера постфактум. К общественному мнению неверно и недобросовестно обращаться для оценки результата, если к нему же не обратится на этапе поиска задач, постановки приоритетов и пр. Кроме того, общественное мнение не сможет стать инструментом оценки по той причине, что оно было отчуждено от этапа формулировки задач, т.е. оно будет неспособно оценить реализацию задач, если не понимает, что и почему было реализовано.

Только в том случае, если общественное мнение – представители местных сообществ, группы интересов, локальные эксперты, граждане - включены в постановку задач для милиции, оно может использоваться в системе оценки деятельности милиции. В противном случае, общественное мнение рискует стать предметом манипуляций, т.к. это будет не столько мнением, сколько настроенческой реакцией, не обеспеченной информацией. Иначе говоря, общественное мнение в точном смысле слова просто не сможет сформироваться.

**Часть 1. Система оценки деятельности милиции**

До начала 2010 года действовала система оценки, которая регулировалась приказом №650 и другими нормативными актами. Основные проблемы, проистекающие от практики использования этой системы оценки, сводятся к следующим:

* система оценки создала такие условия работы милицейских подразделений, которые приводят к разнообразным нарушениям прав человека.
* системы оценки искажает реальную ситуацию с преступностью
* система оценки приводит к снижению уровня защищенности граждан
* система оценки приводит к дисквалификации сотрудников милиции и дальнейшему снижению профессионализма
* система оценки делает невыгодным соблюдение принципа экономии уголовной репрессии

На практике система оценки ориентировала сотрудников милиции на достижение определенных показателей.

Система оценки базируется на системе отчетности, которая построена как обычная ведомственная статистика. Показатели, формирующие оценки деятельности милиции, являются статистическими. При этом эта статистика организуется и собирается самими милицейскими подразделениями. Милиция, выполняя поставленные перед ней задачи, сама же оценивает реализацию этих задач. Проблема не в том, что действует принцип самооценки, а в том, что этот принцип не дополняется другими алгоритмами, построенными на независимых и внешних по отношению к милиции способам оценки.

Ведомственная система оценки оперирует критериями и статистическими показателями. По каждому показателю рассчитывается индикатор. Изменение индикатора в ту или иную сторону фиксируется и получает, в зависимости от показателя, положительную или отрицательную оценку. Именно индикаторы, как неотъемлемая часть отчетности, превращает ее в систему оценки.

В такой системе оценке заложено, как должен оцениваться рост или спад того или иного индикатора, но оставляется за скобками и не учитываются факторы, которые повлияли на то или иное изменение индикатора.

Тем самым такая система не может учитывать обстоятельств, которые могут влиять на ту или иную динамику индикаторов. В том числе, таких обстоятельств, как изменение социально-экономического контекста, структуры населения, миграции и пр. При этом, если не учитываются обстоятельства, в которых происходит деятельность того или иного подразделения милиции, усилия сотрудников подразделения не могут быть адекватно оценены.

Динамика индикаторов в ту или иную сторону дает заранее заданный результат, так как системой жестко предусмотрено, как нужно оценивать изменение индикаторов. Такая система оценки замеряет только результат деятельности и неспособна оценивать сам процесс работы, в том числе качество работы по тем или иным направлениям деятельности подразделений милиции.

Если заранее известно, какое изменение индикаторов получит положительную оценку, то это и задает реальные цели, которых должны достигнуть сотрудники милиции в очередной отчетный период. Как правило, это цели, связанные с демонстрацией увеличенных по сравнению с предыдущим отчетным периодом показателей деятельности. При этом нередко картина, представленная в виде показателей, не соответствует реальной криминогенной ситуации. Некоторые сотрудники милиции отчитываются в том числе за вымышленные правонарушения. Известно также о практике фальсификации отчетности.

Фальсификации могут быть по причине прямой подчиненности инспекторов по учетно-регистрационной дисциплине начальнику подразделения или районного отдела. Кроме того, порядок доступа к информационной системе, в которую заносится информация в соответствии с принятыми карточками учета, в должной степени не урегулирован. Это обстоятельство становится причиной различных злоупотреблений.

Основные индикаторы касаются той стороны работы милиции, которая так или иначе связана с применением репрессии. При этом рост этих индикаторов, как правило, оценивается положительно. Поэтому на практике система оценки ориентирует милицию на увеличение применения репрессии и отказу от досудебных и иных форм мирного урегулирования конфликтов.

В стремлении обеспечить результат нередко пренебрегают средствами, в частности, соблюдением процессуальных требований, которые служат гарантиями соблюдения прав человека. Сотруднику милицию засчитывается в плюс, если он зафиксирует и соответственно раскроет больше тех или иных преступлений, чем в предыдущий отчетный период.

Пытки, избиения нередко заменяют профессиональную следственную работу по раскрытию того или иного преступления. Пытки – тот способ работы, который не зависит от наличия у сотрудника необходимых профессиональных знаний и навыков. Практика пыток делает профессионализм излишним. Это приводит к понижению уровня профессионализма сотрудников милиции и их дальнейшей дисквалификации. В конечном счете, такая система оценки создает ситуацию, уязвимую с точки зрения способности милиции защищать права граждан.

Проблем было бы меньше, если бы эта отчетность использовалось по своему назначению, как отчетность, а не как система оценки. Но другого инструмента оценивать работу милиции нет. Отсутствие альтернатив у руководства МВД во многом сохраняет сложившуюся практику менеджмента в милиции и систему оценку ее работы.

**Часть 2. Новый приказ об оценке деятельности милиции**

Новый приказ, №25 от 19 января 2010 года, выдерживает основной подход к организации текущей системы оценки деятельности милиции.

Согласно новому приказу система оценки базируется на системе отчетности. Динамика индикаторов, заложенная по каждому критерию оценки, сохраняется. Как и в прежнем приказе, новый приказ предписывает определенным образом оценивать рост или спад индикаторов.

Сохранилась система, которая по преимуществу оценивает результат работы, а не процесс деятельности. Основные критерии и показатели, которые формируют отчетность и одновременно и систему оценку, касаются применения репрессии.

Изменения в новом приказе по сравнению с предыдущим – незначительны. Во-первых, по некоторым показателям отменена отрицательная оценка изменения индикаторов. Или же в ситуации сохранения индикаторов на том же уровне оценка приравнивается к нулю. Во-вторых, введены новые критерии оценки. Это общественное мнение, а также оценка качества государственной услуги.

Но эти новшества системы оценки не могут привести к существенным изменениям в практике работы милицейских подразделений.

По многим показателям рост индикаторов оценивается положительно. На практике это приведет к тому, что стремление добиться роста индикаторов по этим показателям станет основной побудительной причиной в деятельности среди сотрудников милицейских подразделений. Для достижения карьерного роста, положительной репутации на службе, сотрудники будут стремиться показывать рост индикаторов там, где это оценивается положительно.

Общественное мнение как отдельный индикатор находится в ряду прочих, относящихся к ведомственной статистике. Вес общественного мнения, вне зависимости от того, какое оно, не может существенным образом изменить совокупную оценку работы подразделения.

Кроме того, из приказа и прилагающейся к нему инструкции, неясно, каким образом будут организованы замеры общественного мнения. Не регламентирован ни порядок замера, ни время его проведения, отсутствует опросный инструмент и пр. Представляется, что эти вопросы МВД планирует решать в будущем.

Инструкция, прилагаемая к приказу, сохраняет ведомственный характер системы оценки. Инструкция также позволяет региональным подразделениям милиции вводит дополнительные критерии оценки в развитие новой. Инструкция позволяет учитывать не только оценки общественного мнения, но также использовать такие инструменты, как экспертный опрос, привлекать экспертные оценки и другие материалы. Эти новшества вводят элементы децентрализации в систему оценки, что следует признать положительным моментом.

Кроме того, необходимость проводить замеры общественного мнения приказом вводится как обязанность милицейских подразделений. Общественное мнение призвано дополнить ведомственную оценку. Пункт 2.5. Инструкции: «Для объективности выводов об эффективности деятельности ОВД в систему оценки, помимо критериев и показателей, характеризующих их деятельность с внутриведомственных позиций, включаются результаты опросов общественного мнения о работе органов внутренних дел на основе использования вневедомственных источников социологической информации».

Ранее опросы общественного мнения поощрялись, но не были заложены в структуру оценки. Качество этих замеров и реальное значение общественного мнения в оценке работы милиции будет зависеть от того, как на практике будет урегулирован порядок организации таких замеров.

Необходимо избежать ситуации, когда общественное мнение будет не источником оценок, а способом легитимации того качества работы, которое необходимо продемонстрировать милиции. риски, связанные с манипуляцией общественным мнением, сохраняются. Такая ситуация возможна, если, например, проводить замеры только в конце отчетного периода, и не проводить замеров по поводу того, что общественное мнение рассматривает как задачи для местной милиции. Иначе говоря, включать общественное мнение в систему оценки можно в том случае, если общественное мнение будет в должной степени проинформировано о том, какие задачи и как планирует решать милиция. Риски манипуляции сохраняются также по той причине, что непрофессиональное проведение опроса как правило оборачивается фальсификациями. Даже при незлонамеренном использовании опросов, неверная организация опроса может привести к манипулятивному результату.

**Часть 3. Предложения**

Важно изменить систему оценки таким образом, чтобы сделать ее самостоятельной, жестко не основанной на системе отчетности, а также переориентировать ее с фиксации результата, на оценку самого процесса работы подразделений милиции.

Меры (переходный этап)

1. вывести из подчинения начальников отделов (подразделений и пр.) инспекторов учетно-регистрационной дисциплины, которые отвечают за формирование отчетности и оценки. Эта мера может снизить уровень фальсификаций в системе отчетности, которая пока еще продолжает быть основой системы оценки.
2. разработать инструменты замера и учета общественного мнения как для стадии постановки задач для нового отчетного периода, так и для стадии замеров результатов и качества работы в конце отчетного периода. Разработка этих инструментов должна вестись в открытом режиме, с участием НПО, представителей общественности, научных институтов, независимых исследовательских центров. Порядок работы и участие в разработке дизайна этих исследований, а также инструментов учета общественного мнения требует отдельного поиска решений. Инструменты замера и учета не обязательно должны основываться на методе количественного опроса и/или исчерпываться им.
3. Выбрать пилотные регионы и реализовать в них возможность, заложенную п. 3.2. Инструкции:

«Экспертные оценки, учитывающие региональные особенности состояния криминальной обстановки, природно-географического и социально-экономического положения. Экспертом выступает вышестоящий руководитель.

МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, УВДТ, УВДРО могут разрабатывать собственные системы оценки деятельности подчиненных подразделений и органов при сохранении принципов и подходов, объявленных настоящим приказом. При этом с учетом особенностей оперативной обстановки для конкретных подразделений и органов внутренних дел может быть установлен собственный перечень показателей и индикаторов».

Альтернативные подходы к организации системы оценки

В рамках реформы милиции обсуждается мера по разделению милиции на муниципальную милицию и на федеральную полицию. Если эта мера будет реализована, то тогда на практике будет разделены две функции милиции, которые сейчас объединены в рамках одного отдела милиции. Это функции по раскрытию преступлений (криминальная милиция) и функции, связанные с обеспечением общественной безопасности.

Разделение, перераспределение функций МВД находится в логике всего реформирования МВД, предпринимавшегося в период с конца 90-ых гг. Кратко, эту логику можно обозначить как передачу и перераспределение функций милиции: либо создавалось новое ведомство, которому передавали функцию МВД, или же функцию МВД передавали другому действующему ведомству. Разделение криминальной милиции и милиции общественной безопасности очень закономерно вписывается в эту логику. В данном случае под каждую из этих функций планируют создать новую структуру.

Если эта мера будет реализована, то тогда систему оценки станет проще разработать для каждой из этих функций или для каждой из создаваемых структур.

Но даже если эта мера не будет реализована, следует систему оценки дифференцировать. В таком случае, оцениваться должно качество работы в рамках раскрытия дел, и качество работы по профилактике преступности и поддержанию общественного порядка. Таким образом, система оценки должна:

* Оценивать качество
* Дифференцированно подходить к оценке работы разных милицейских подразделений
* Быть соразмерной типам задач и деятельности, относящимися к разным функциям милиции, корреспондироваться с конкретным содержанием их деятельности
* Быть независимой и не базироваться полностью на внутриведомственных оценках

Алгоритм построения системы оценки может быть следующим:

1. Определить/изучить типы задач и виды деятельности, которые выполняются этими подразделениями
2. Изучить, чем на практике заполняются эти типы деятельности
3. Разработать способы оценки для каждого типа деятельности
4. Разработать контрольные механизмы для оценки каждого типа деятельности
5. Конфигурировать алгоритмы организации системы оценки для каждого подразделения

Алгоритм системы оценки должен включать учет оценок граждан, милиции, властей. Способы учета этих оценок могут быть различными, но выбирать придется из известного набора инструментов:

1. Экспертные оценки
2. Опросы общественного мнения
3. Контрольные панели (специально созданная группа граждан для участия в системе оценки)
4. Выборочные проверки
5. Анализ документов (официальных и документов СМИ)

Исходя из той информации, которой НПО обладают сейчас, можно предположить, что:

1. для криминальной милиции (федеральной полиции) можно использовать в качестве критериев оценки стандарты эффективного расследования (за основу можно брать стандарты, зафиксированных в международных документах, частью которых является Россия. Эти международные стандарты расследования должностных преступлений и, в первую очередь дел о пытках (как наиболее грубое нарушение со стороны государства). Потребуется работа по разработке/переработке этих стандартов для национальной системы расследования. Цель: оценить качество расследования, проводимого криминальной милицией.

Контрольный механизм:

а) выборочная проверка материалов уголовных дел группой экспертов. В состав группы должны войти эксперты, как из структур МВД, так и внешние. Для экспертов должен быть урегулирован порядок доступа к уголовным делам.

б) опрос граждан с целью выявления как минимум двух индикаторов: латентного уровня преступности и уровня доверия к официальным институтам восстановления прав граждан. Один индикатор – уровень латентной преступности - замеряется непосредственно в рамках полевой стадии опроса. Второй иникатор – уровень доверия – является расчетным показателем, получаемым при анализе данных опроса.

2. для милиции общественной безопасности можно использовать опросы общественного мнения. Цель: оценить уровень персональной тревожности, ощущения безопасности, уверенности в персональной защищенности, ожидания от работы милиции, уровень информированности о работе милиции и пр.

Контрольный механизм:

а) создание панелей (группы граждан), включенных в формулировку задач для милиции и более информированных о работе милиции (обращения в милицию, уведомление милиции о правонарушениях и пр.)

б) общественные советы при милиции. Их оценки реализации задач в отчетный период.

Для разработки дизайна альтернативной системы оценки требуется совместная и интенсивная работа различных экспертов: из структур МВД, из правозащитных организаций, из общественных организаций, из научных кругов и пр. Сейчас можно определить только основные направления и принципы создания альтернативной системы оценки.

Необходимо отдельно изучать вопросы, связанные с организацией систем координации и вынесения оценок на федеральном уровне. Кроме того, остается непроясненным вопрос, кто и каким образом должен учитывать результаты оценки деятельности милиции.

Изучение типов деятельности милицейских подразделений, содержания работы по выполнению двух основных функций, позволит в будущем разработать критерии оценки, которые будут рифмоваться с этим содержанием, оценивать качество каждодневной работы. Эти критерии оценки могут быть использованы и для внутреннего менеджмента милиции и для внешних оценок.