9. Pokrovskiy I.A., Osnovnye problem grazhdanskogo prava [Main Problems of Civil Law], 3rd ed., stereotype, "Statut", 2001, 328 p.
10. Molot J.T. Columbia Law Review Vol. 106, No. 1 (Jan., 2006), pp. 1-69
11. Shirvindt A.M., Printsip dobrosovestnosti v GK RF i sravnitelnoye pravovedenie [Bona Fide Principle in the RF Civil Code and Comparative Law], Statut, M., 2014, pp. 203-242
12. Zimmermann R., Whittaker S., Good Faith in European Contract Law, Cambridge University Press, 2000, 756 p.
13. Ballentine's Law dictionary Copyright (c) 2010 LexisNexis®, a division of Reed Elsevier, plc.
14. history.com. (2015). Magna Carta - British History - HISTORY.com. [online] Available at: <http://www.history.com/topics/british-history/magna-carta> (last visited Nov. 03, 2017)

Пролетенкова С.Е.¹, Быков Б.А.²

Ведомственная оценка эффективности деятельности подразделений ОВД по противодействию коррупции и обеспечению экономической безопасности

¹*Всероссийский Научно-исследовательский институт МВД России»*

²*Академия права и управления МВД России*

doi 10.18411/scc-09-2018-24

idsp 000001:scc-09-2018-24

Аннотация

В статье рассмотрены положения Приказа МВД России № 1040, которые, не позволяя в настоящее время использовать систему оценки таким образом, чтобы она позволяла получить реальные измеримые результаты деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения экономической безопасности и противодействия коррупции, а также способствовала отходу от так называемой «палочной системы». Внесены конкретные предложения по оптимизации системы оценки.

Ключевые слова: противодействие коррупции, оценка эффективности, органы внутренних дел, экономическая безопасность, ЭБиПК, показатели.

Необходимо отметить, что текстуальная попытка объединить в рамках оценки результаты деятельности отдельных подразделений полиции представляется не слишком удачной. Фактически для каждой службы, в том числе ЭБиПК, критериев оценки слишком мало, что не позволяет отражать реальную картину деятельности. Например, исходя из перечисленных показателей, нет разницы в том, сколько эпизодов преступной деятельности в экономической сфере совершила организованная преступная группа или члены преступного сообщества, принимается во внимание только количество лиц, направленных в суд. При этом объем правоохранительной деятельности выполняемый сотрудниками подразделений ОЭБиПК существенно различается относительно количества «эпизодов». Для иных служб в Приказе предусмотрен только один (например, для экспертно-криминалистических подразделений) или несколько показателей. Определенным образом ситуацию исправляет наличие дополнительных методик оценки эффективности деятельности отдельных служб органов внутренних дел, утвержденных приказами имеющими гриф «для служебного пользования». Подобная детализация показателей предусмотрена и для подразделений ЭБиПК. Вместе с тем, наличие подобной двухфазной методики оценки с несовпадающими показателями порождает свои сложности. Если, как мы уже отмечали, по п.п. 1.4, 1.5 Приказа № 1040 учитывается «количество лиц», то в соответствии с конкретизированной методикой для подразделений ЭБиПК учитывается «количество выявленных преступлений», что порождает ситуацию, когда по одному приказу подразделение может показать высокий результат, а по другому нормативному акту – обратный. Количественные показатели выявленных преступлений, в свою очередь «вынуждают сотрудников больше уделять внимание не сложным схемам, а

наименее трудоемким в плане раскрытия преступлений, материалы по которым могут иметь реальную и краткосрочную перспективу возбуждения уголовного дела».

Отдельным моментом для критики, является на наш взгляд, использование методики подсчета статистической оценки с так называемым «нарастающим итогом». Представляется, что с учетом имеющейся в деятельности территориальных ОВД практики «подстраивания» отчетных статистических показателей под необходимый результат оценки, показатели нарастающего итога с каждым новым отчетным периодом все более подвержены отрыву от реального положения дел в деятельности оцениваемого подразделения. При этом выявление причин снижения эффективности деятельности все более затрудняется, а точность выводов снижается. Кроме того, отсроченным, но очевидным результатом применения подобной методики является то, что территориальные подразделения ЭБиПК начинают существовать с большой степенью изоляции друг от друга, ослабевает обратная связь подразделения с руководством (вышестоящим звеном системы подразделений ЭБиПК), которая реализуется в основном через формальные процедуры.

По нашему мнению, серьезным недостатком Приказа № 1040 является отсутствие показателей, связанных с оценкой профилактической деятельности подразделений ЭБиПК. Такие показатели как количество выявленных, предварительно расследованных преступлений, количество уголовных дел и лиц и т.д., имеющие коэффициент значимости 10 баллов, не ориентируют сотрудников на приоритетное применение профилактических мер, а наоборот способствуют тому, что оперативные сотрудники «позволяют», в ущерб профилактике и предупреждению, которые не оцениваются, довести выявленную на ранней стадии криминальную деятельность до стадии совершения преступления и только тогда его пресекают, заранее задумываясь о том, насколько сформирована необходимая доказательственная база.

Представляется, что подобное «подстраивание» под показатели, по которым производится оценка, провоцирует в целом низкую эффективность проводимых «дежурных» профилактических мероприятий, на которые вместе с тем, затрачивается значительный объем рабочего времени и бюджетного финансирования. Основной причиной не включения «профилактических показателей» в рассматриваемый Приказ является слабость ведомственного подхода к определению и содержанию профилактической деятельности подразделений ЭБиПК. Так действующими нормативными актами не сформулированы цели и задачи профилактической деятельности подразделений ЭБиПК, ее планирование, средства, методы, виды профилактической работы, структурные элементы профилактического мероприятия и т.д.

Представляется, что в целях недопущения ситуации связанной с заинтересованностью сотрудников подразделений ЭБиПК в переносе пресечения преступной деятельности на более позднюю стадию, в основу оценки их предупредительно-профилактической деятельности могли бы лечь показатели, выработанные в отношении следующих критериев:

- 1) являющиеся отражением административной практики;
- 2) проводимых профилактических мероприятий;
- 3) рассмотрения жалоб и обращений граждан;
- 4) отражающие результаты работы в отношении вынесенных представлений об устранении причин и условий совершения экономических преступлений и преступлений коррупционной направленности.
- 5) отражающие результаты взаимодействия с иными правоохранительными органами в сфере ЭБиПК.

При этом выработанные на основе предложенных критериев показатели должны быть увязаны не с динамикой раскрываемости, а с уровнем и качественным составом преступлений экономической направленности, признаками снижения объема теневой экономики, признаками оздоровления финансовой деятельности субъектов. Указанные выше условия должны быть прописаны в ведомственных нормативных актах

регламентирующих оценку эффективности деятельности подразделений ЭБиПК по аналогии с приложением № 6 к Приказу № 1040.

Обращает на себя внимание тот факт, что в Приказе № 1040 не содержится показателей связанных с экономическим обоснованием бюджетных затрат на правоохранительную деятельность оцениваемого подразделения ЭБиПК и размером возмещенного в результате такой деятельности ущерба. О необходимости введения подобного показателя исследователи рассматриваемого вопроса говорят довольно давно. Статистические показатели соотношения ущерба причиненного в результате преступлений экономической и коррупционной направленности позволяют сделать неутешительный вывод о том, что по самым позитивным просчетам, начиная с 2008 года, возмещается чуть более 1/3 причиненного ущерба.

Интересным и заслуживающим внимания как с точки зрения разработки методики просчета экономической эффективности, так и с точки зрения формулирования соответствующих показателей в ведомственных нормативных актах является диссертационное исследование (по экономической специальности) Р.С. Мацкевича, а также иные научные работы автора в рассматриваемой сфере. В частности, автор предлагает перспективные варианты повышения эффективности деятельности подразделений ЭБиПК в отношении возмещения ущерба от преступлений экономической и коррупционной направленности в размере позволяющем оценивать их правоохранительную деятельность на данном направлении как эффективную и целесообразную за счет интеллектуализации деятельности ОВД без увеличения их штатной численности. Не углубляясь в экономические рассуждения, отметим, что указанным автором, и некоторыми другими исследователями интересующего нас проблемного поля, предлагаются конкретные математические модели расчета эффективности деятельности ОВД в целом, и подразделений ЭБиПК, в частности. Они, на наш взгляд, вполне подходят для решения обозначенных задач.

Вместе с тем, необходимо отдавать себе отчет в том, что введение предлагаемых критериев оценки экономической целесообразности подразделений ЭБиПК не может быть произведено одномоментно, только лишь путем внесения изменений в ведомственную нормативную базу. Более того, поспешная реализация изложенной идеи была бы вредна, провоцируя фальсифицирование правоохранительных результатов (поскольку по многочисленным исследованиям экономическая эффективность подразделений ЭБиПК вряд ли в настоящее время превышает (7–10 %), а также с имиджевой точки зрения. В связи с этим, на первых этапах введения указанных показателей следует предусмотреть занижение пороговых значений или их коэффициентов значимости с возможностью их поэтапной корреляции. Также целесообразно было бы проведение научного эксперимента на базе отдельных регионов включающего исследование в области проведения оценок реальных масштабов ущерба причиненного преступлениями экономической и коррупционной направленности, затрат на проведение правоохранительных мероприятий и содержание правоохранительных органов, а также доли ущерба возмещенного в результате деятельности подразделений ЭБиПК.

Помимо обозначенных проблем нормативного правового регулирования ведомственной оценки эффективности деятельности подразделений ЭБиПК, имеющих принципиальное значение, некоторые сомнения возникают в отношении отдельных текстуальных моментов Приказа № 1040. Так, например, п. 1.8 вызывает вопрос, почему отмененные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с последующим возбуждением учитываются в общей массе, а не «при первой проверке прокурором». Следует признать, что в различных территориальных органах разная практика возбуждения уголовных дел, например, в отношении дел по которым требуется проведение ряда экспертиз. Кроме того, на практике по спорным делам прокуратурой может осуществляться несколько проверок на разных этапах выявления обстоятельств дела. Помимо этого, следует признать, что органы прокуратуры проводят собственную оценку эффективности деятельности, что нередко «требует»

повышения собственных показателей работы, в том числе в отношении отмены «отказных материалов» ОВД. В частности на эту проблему указывают специалисты Общественного совета при МВД России: «Также прокуратура выявляет их (необоснованный отказ в возбуждении УД, необоснованное списание в номенклатурное дело ОВД - прим. автора), когда ей необходимо улучшить показатели по «выявлению нарушений учетно-регистрационной дисциплины», и тогда могут быть отменены решения по «сомнительным» материалам, где возможно есть, а возможно и нет состава преступления».

В отношении п. 4.1 более логичным было бы, на наш взгляд, оценивать число разысканных и неустановленных лиц не в расчете на 100 единиц штатной численности подразделения, а по удельному весу находящихся в розыске, или путем процентного сопоставления с числом разысканных. Общее недоумение вызывает момент, касающийся введения коэффициентов значимости показателей. Совершенно очевидно, что на достижение успехов по показателям, имеющим коэффициент «10», то есть максимальной значимости, будет сосредоточено гораздо больше усилий, чем на остальных. При этом отдельные линии работы, как например профилактика, о которой уже говорилось, необоснованно будет отброшена на второй план. Абстрагируясь от деятельности подразделений ЭБиПК, приведем наглядный пример, а именно сравнение п. 10.1 (количество допущенных краж с охраняемых объектов – коэффициент значимости 4) и п. 11.1 (число погибших или лиц, которым причинен вред здоровью, из числа находящихся под защитой лиц – коэффициент значимости 1). По ним, например, наркоман, укравший телевизор с охраняемой дачи, совершает более тяжкое преступление, чем киллер, ликвидировавший ключевого свидетеля по делу о коррупции. П 4.1, имеющий коэффициент значимости 5, довольно странно выглядит в отношении оценки подразделений уголовного розыска, где, соответственно розыск, является ключевой задачей. Возможно, в целях исключения обозначенных нелогичных моментов в рамках общего Приказа № 1040 следовало бы отказаться от введения каких-либо коэффициентов значимости, поскольку в нем и так сосредоточены наиболее значимые направления деятельности полиции. Возможно, указанные коэффициенты были бы более уместны в методиках, предусмотренных для оценки деятельности отдельных служб полиции.

1. Гапоненко В.Ф., Палишкина О.В. Вопросы оценки экономического ущерба от криминальных процессов в налоговой сфере и эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению экономической безопасности // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014, № 5. С. 157.
2. Новиченко В.В. Ущерб от незаконного предпринимательства // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 1.
3. Мацкевич Р.С. Интеллектуализация деятельности органов внутренних дел в механизме обеспечения экономической безопасности России. Дисс... канд. экономич. наук. М., 2013.
4. Мацкевич Р.С. Влияние интеллектуализации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на повышение эффективности обеспечения ими экономической безопасности страны // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2013, № 4. С. 158–161.
5. Грачев А.В. Альтернативный подход к оценке эффективности деятельности подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции // Актуальные вопросы организации и правового регулирования деятельности оперативных подразделений МВД России (посвящается памяти профессора Д.В. Ривмана) / Материалы региональной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 18 ноября 2016 г.). С-ПбуМВД России. 2016.
6. Кудрин А.Л., Алексеева Л.М. Открытость информации о деятельности органов внутренних дел // Доклад членов Общественного совета при МВД России. М., 2015. <https://komitetgi.ru/analytics/2621/> Дата обращения: 18.01.2018. С. 33.