

**АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**



**ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Косшы, 2025

**Академия правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан**

Межведомственный научно-исследовательский институт

**ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Монография

Косшы, 2025

УДК 351.741
ББК 67.7
Б42

Рецензенты:

Нурушев А.Ж. – заместитель начальника Актюбинского юридического института МВД РК им. М. Букенбаева, полковник полиции, к.ю.н.;

Хакимов Е.М. – заместитель начальника НИИ Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Б. Бейсенова, доктор философии (PhD), подполковник полиции;

Ешназаров А.А. – заведующий кафедрой специальных юридических дисциплин Института послевузовского образования Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, старший советник юстиции, к.ю.н.

Под общей редакцией проректора-директора Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК **Г.К. Шушиковой**.

Бекишева С.Д., Аширбеков М.Е., Ахметов А.Т. Оценка деятельности правоохранительных органов / Под общей редакцией Г.К. Шушиковой. – Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2024. – 82 с.

В монографии рассмотрены теоретические вопросы оценки деятельности правоохранительных органов, а именно: научные подходы к проблеме оценки деятельности правоохранительных органов, нормы национального законодательства, а также опыт зарубежных стран и международные стандарты.

Актуальность темы обусловлена необходимостью трансформации правоохранительной службы в соответствии с поставленной Национальным планом развития Республики Казахстан до 2025 года задачей создания сервисной модели правоохранительных органов – «модели взаимодействия правоохранительных органов с гражданами для построения безопасного и правового общества».

По результатам монографического исследования сформулирован ряд выводов теоретического, нормативно-правового, организационного и методологического характера, направленных на совершенствование оценки деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан.

Издание предназначено для сотрудников правоохранительных и иных государственных органов, научных работников, преподавателей и обучающихся высших учебных заведений.

Рекомендовано к опубликованию Учебно-методическим советом
Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре
Республики Казахстан.

ISBN 978-601-82167-6-3

© Академия правоохранительных органов, 2024

Сведения об авторах

Бекишева С.Д., главный научный сотрудник Центра координации исследований и изучения проблем правоохранительной деятельности Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК, д.ю.н., доцент – *введение, подразделы 1.1, 1.2 (в соавторстве с Ахметовым А.Т.), 2.1, 2.2 (в соавторстве с Аширбековым М.Е.), заключение.*

Аширбеков М.Е., главный научный сотрудник Центра исследования проблем в сфере защиты общественных интересов МНИИ Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, магистр юридических наук – *подраздел 1.3, 2.2 (в соавторстве с Бекишевой С.Д.).*

Ахметов А.Т., ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем уголовного процесса, магистр юридических наук – *подраздел 1.2 (в соавторстве с Бекишевой С.Д.).*

СОДЕРЖАНИЕ

Перечень сокращений и обозначений.....	5
Введение	6
1 Теоретические основы оценки деятельности правоохранительных органов.....	9
1.1 Анализ научных подходов к понятию и основным критериям оценки деятельности правоохранительных органов.....	9
1.2 Правовые основы оценки деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан.....	20
1.3 Международные стандарты и зарубежный опыт разработки критериев и механизма оценки деятельности правоохранительных органов.....	37
2 Перспективы развития системы оценки деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан.....	49
2.1 Обзор казахстанского опыта оценивания деятельности правоохранительных органов.....	49
2.2 Корректировка критериев и механизма оценки деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан.....	64
Заключение.....	74
Список использованных источников.....	78

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

АП РК – Администрация Президента Республики Казахстан.

АПК РК – Агентство по противодействию коррупции Республики Казахстан.

АСПИР РК – Агентство по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан.

АФМ РК – Агентство по финансовому мониторингу Республики Казахстан.

в т.ч. – в том числе.

ГП РК – Генеральная прокуратура Республики Казахстан.

МВД РК – Министерство внутренних дел Республики Казахстан.

МРП – месячный расчетный показатель.

НПА – нормативный правовой акт, нормативные правовые акты.

НПО – неправительственные организации.

ОБСЕ – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.

ПОСГО – правоохранительные и специальные государственные органы.

ПФР – подразделение финансовой разведки.

РБ – Республика Беларусь.

РК – Республика Казахстан.

РФ – Российская Федерация.

т.е. – то есть.

т.п. – тому подобное.

УПК РК – Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан.

ВВЕДЕНИЕ

Значимость вопросов оценки деятельности правоохранительных органов обусловлена многими факторами, наиболее важными из которых являются следующие.

Во-первых, проводимая государством политика в сфере реформы правоохранительной службы. Так, в Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года указано, что «требуется пересмотр системы аудита качества правоохранительной деятельности, обеспечивающего действенную обратную связь с населением, на предмет оценки эффективности их работы (снижение жалоб на действие (бездействие) полицейских, увеличение положительных откликов об их работе, оценки качества работы, обеспечения высокого уровня доверия со стороны населения и т.п.).

Результаты такого аудита должны оказывать реальное влияние на вопросы поощрения сотрудников и выдвижения их на вышестоящие должности»¹.

Во-вторых, вопросы оценки деятельности правоохранительных органов, которые в теории казахстанской науки разработаны недостаточно полно. Поэтому важное значение имеют установление новых закономерностей развития, выявление новых критериев повышения эффективности правоохранительной деятельности.

Актуальность темы обусловлена необходимостью трансформации всей правоохранительной службы в соответствии с поставленной Национальным планом развития Республики Казахстан до 2025 года задачей создания сервисной модели правоохранительных органов – «модели взаимодействия правоохранительных органов с гражданами для построения безопасного и правового общества»².

Внедрение «клиентоориентированного подхода» при оказании правоохранительных услуг требует изменения формата оценки эффективности деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан.

Включение уровня доверия населения к силовым структурам как критерия для оценки деятельности правоохранительных органов требует глубокого изучения существующих систем оценки функционирования государственных органов в нашем государстве и за рубежом, выборки наиболее эффективных сотрудников данных органов, нацеленных на дальнейшее развитие и совершенствование своей работы.

¹ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года» от 15 октября 2021 года № 674 [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674> (дата обращения: 11.09.2023).

² Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>.

Вместе с тем в казахстанской юридической науке проблемы оценки деятельности правоохранительных органов комплексно и в отношении всех входящих в правоохранительную систему структур не рассматривались. Несколько исследований проводились в отношении оценки деятельности органов внутренних дел³, прокуратуры (координационная деятельность)⁴ либо в целом государственных органов⁵. Частично вопросы оценки деятельности правоохранительных органов были рассмотрены в диссертационной работе Р.Ш. Досымбековой⁶.

На уровне научных статей проводились исследования казахстанскими авторами – Г. Джунусбековой, М. Кадыровой, А. Жолдыбалиной, Ж. Байжомартовой, Н.Н. Кабижан, Д.С. Сейтимбетовым Е.А. Капогузовым, Г.К. Сулейменовой, Д.М. Нурхалиевой, Б.С. Омирбаевой.

В постсоветских странах проводилось гораздо больше научных исследований по данной теме, включая фундаментальные⁷.

Представленная монография является результатом исследования, цель которого – поиск проблем, связанных с оценкой деятельности правоохранительных органов, и путей их решения, повышение социальной эффективности работы правоохранительных органов.

В монографии исследуются общественные отношения, связанные с оценкой деятельности правоохранительных органов, а также перспективы развития данного института. В частности:

- рассмотрены научные подходы к понятию и основным критериям оценки деятельности правоохранительных органов;

³ Галиханов М.М. Основные направления совершенствования критериев оценки деятельности административной полиции: дис. магистр. «6М030300 – Правоохранительная деятельность». – Костанай, 2020.

⁴ Абдиров Н.М. Координационная деятельность прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2017.

⁵ Бекбосынова Ж.А. Стратегиялық мемлекеттік аппарат құру жағдайында мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру: бейіні бойынша доктор дәрежесін алуға арналған диссертация «6D051000 – Мемлекеттік және жергілікті басқару». – Астана, 2022; Дулатбеков А.Н. Совершенствование планирования деятельности государственного органа: дис. д-ра философии (PhD) по профилю «6D051000 – Государственное и местное управление». – Астана, 2015; Нуртазин М.С. Социально-политические механизмы формирования института государственной службы в Республике Казахстан на региональном уровне: авторефер. дис. ... канд. социолог. наук. – Саратов, 2009. С. 452–475; Джунусбекова Г., Кадырова М., Жолдыбалина А., Байжомартова Ж. Актуальные аспекты оценки эффективности деятельности государственных органов по направлению «управление персоналом» // Казахстан-Спектр. – 2023. – №2 (106).

⁶ Досымбекова Р.Ш. Государственная кадровая политика в правоохранительных органах в контексте социально-политической модернизации Казахстана: авторефер. дис. ... д-ра. полит. наук. – Бишкек, 2014.

⁷ Бунов Е.Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России: авторефер. дис. ... канд. социолог. наук. – М., 2014; Касьян В.Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел: вопросы методологии: авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007; Хусаинова О.В. Правоприменительная деятельность органов государственной власти: оценка эффективности, основные направления совершенствования (теоретико-правовой аспект): авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.

- проведен комплексный анализ законодательства, регулирующего оценку деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан;
- изучены международные стандарты и зарубежный опыт разработки критериев и механизмов оценки деятельности правоохранительных органов;
- проанализирован отечественный опыт оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов;
- выявлены проблемы в рассматриваемой сфере и разработаны меры по их устранению;
- подготовлены рекомендации в нормотворческую и практическую деятельность по оценке деятельности правоохранительных органов.

Представленная монография может быть интересна сотрудникам правоохранительных и иных государственных органов, научным и педагогическим работникам, а также обучающимся высших учебных заведений.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

1.1 Анализ научных подходов к понятию и основным критериям оценки деятельности правоохранительных органов

В казахстанской юридической науке проблемные вопросы оценки деятельности правоохранительных органов комплексно и в отношении всех входящих в правоохранительную систему структур не рассматривались. Поэтому до сих пор в научной литературе и законодательстве отсутствует понятие «оценка деятельности правоохранительных органов».

Для формирования этого понятия следует опираться на достигнутые в теории результаты – на уже выработанное общее понятие оценки, которое встречается в словарях и научных трудах ряда авторов.

Понятие «оценка» давно обсуждается в философской, филологической и социологической литературе.

В философских словарях даются краткие (способ установления значимости чего-либо для действующего и познающего субъекта)⁸ и более пространные (акт установления соответствия или несоответствия оцениваемого феномена принятым субъектом ценностям (как положительным, так и отрицательным), на которые ориентирован субъект ценностного отношения)⁹ определения оценки. Суть в данном случае одна – это действие, при котором субъект сопоставляет объект с имеющейся у него шкалой ценности и мысленно определяет место в этой иерархии ценностей. Различия проявляются в том, что в первом приведенном определении оценка рассматривается как способ, т.е. средство проведения данного акта, а во втором – как непосредственно сам акт.

Также оценку трактуют как «субъективное познавательное средство обнаружения ценности»¹⁰.

Более точное и буквальное определение разработано лингвистами. Так, С.Д. Погореловой и А.С. Яковлевой предлагается трактовать оценку как «умственный акт, в результате которого устанавливается отношение субъекта к оцениваемому объекту с целью определения его значения для жизни и деятельности субъекта»¹¹.

Применительно к сфере управления и организационным структурам понятие оценки как умственного акта усложняется, так как в данном случае оценка в основном производится не одномоментно и не всегда одним субъектом, так как процесс оценки организации, имеющей многие параметры

⁸ Грицанов А.А. Новейший философский словарь. – Минск: Изд-во. «В.М. Скакун», 1999. – С.495.

⁹ Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, Г.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М.: Сов. энциклопедия. 1983. – С.671.

¹⁰ Сутужко В.В. Проблемы дефиниции и классификации оценки // Вестник ТГУ. Вып. 6 (62). – 2008. – С.300-303.

¹¹ Погорелова С.Д., Яковлева А.С. Структура оценочной ситуации и ее компоненты // Вестник Челябинского государственного университета. – 2017. – № 3 (399). Филологические науки. Вып.105. – С. 98.

деятельности, не сопоставим с оценкой, которую ставит, например, учитель ученику или гражданин заинтересовавшему его объекту.

В социологических словарях оценка (performance measurement) представлена как «управленческий метод определения результативности или других аспектов работы организации или службы»¹². В данном случае акцент делается на оценивание конечных результатов работы той или иной структуры.

Также в литературе выделяют такое понятие, как «оценка эффективности деятельности государственных органов», под которой понимают «процесс определения эффективности реализации целей и задач в соответствии с их компетенцией, позволяющий получить существенную, значимую информацию для принятия дальнейших управленческих решений»¹³.

В данном случае хотелось бы выделить два момента.

Во-первых, любое определение должно давать достаточно ясную картину, поэтому использование тавтологии (объяснение эффективности через эффективность) не совсем точно отражает суть предмета.

Во-вторых, понятие «оценка эффективности деятельности» и «оценка деятельности» все-таки различаются. В первом случае оценивается эффект, т.е. уровень позитивных изменений, во втором – все стороны деятельности государственного органа.

Как отмечалось выше, понятие оценки по отношению к правоохранительным органам в литературе не рассматривалось, за исключением более разработанного в части оценки понятийного аппарата института «деятельность органов внутренних дел».

Так, определение оценки рассмотрено в диссертации В.Ю. Касьяна «Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел: вопросы методологии» (2007 год). Автор определил ее как «процесс выполнения одной из главных задач аналитической функции управленческой деятельности ОВД, включающей описание объекта оценки, выявление отклонений и сбоев в его функционировании, объяснение причин и условий их порождающих, обоснование соответствующих управленческих решений и иных мер»¹⁴.

По-нашему мнению, данное определение следует дополнить самой сутью оценки – сопоставлением объекта с имеющейся у субъекта, производящего оценку, шкалой ценности и установлением места данного объекта в этой шкале.

¹² Гулина М.А. Словарь-справочник по социальной работе. – СПб: Питер, 2008. – 395 с.

¹³ Джунусбекова Г. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан // *Viešojoji politika ir administravimas public policy and administration*. – 2015. – № 2. Т.14. – Р. 250-264.

¹⁴ Касьян В.Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел: вопросы методологии: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2007.

Таблица 1. Теоретические определения понятий «оценка», «оценка деятельности», «оценка эффективности деятельности»

Автор	Определение
Философский энциклопедический словарь	акт установления соответствия или несоответствия оцениваемого феномена принятым субъектом ценностям (как положительным, так и отрицательным), на которые ориентирован субъект ценностного отношения» ¹⁵ .
Новейший философский словарь	способ установления значимости чего-либо для действующего и познающего субъекта.
Словарь-справочник по социальной работе	performance measurement – управленческий метод определения результативности или других аспектов работы организации или службы.
Касьян В.Ю.	процесс выполнения одной из главных задач аналитической функции управленческой деятельности ОВД, включающей описание объекта оценки, выявление отклонений и сбоев в его функционировании, объяснение причин и условий их порождающих, обоснование соответствующих управленческих решений и иных мер ¹⁶ .
Погорелова С.Д., Яковлева А.С.	умственный акт, в результате которого устанавливается отношение субъекта к оцениваемому объекту с целью определения его значения для жизни и деятельности субъекта ¹⁷ .
Салем Х.	процесс количественной оценки эффективности и результативности действий ¹⁸ .
Сутужко В.В.	субъективное познавательное средство обнаружения ценности и к ней применимы характеристики истинности и ложности ¹⁹ .

Проведенный анализ научных подходов к оценке деятельности правоохранительных органов показал, что: а) до сих пор в литературе отсутствует ее определение; б) имеющиеся определения оценки как общей категории неоднозначны; в) даже при наличии исследований, касающихся вопросов оценки, практически нет материала, отражающего дискуссию по поводу рассматриваемого феномена.

В отечественном законодательстве – аналогичная ситуация. Единственное определение на законодательном уровне содержится в Законе

¹⁵ Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев. Г.Н. Федосеев, С.М. Ковалев. В.Г. Панов. – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – С.671.

¹⁶ Касьян В.Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел: вопросы методологии: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 2007.

¹⁷ Погорелова С.Д., Яковлева А.С. Структура оценочной ситуации и ее компоненты // Вестник Челябинского государственного университета. – 2017. – № 3 (399). Филологические науки. Вып.105. – С.98.

¹⁸ Salem, H. (2003), Organizational Performance Management and Measurement. The Lebanese Experience, Beirut, Lebanon.

¹⁹ Сутужко В.В. Проблемы дефиниции и классификации оценки // Вестник ТГУ. – 2008. – Вып. 6 (62). – С.300-303.

Республики Казахстан «Об оценочной деятельности в Республике Казахстан» от 10 января 2018 года – «определение возможной рыночной или иной стоимости объекта оценки в соответствии с законодательством Республики Казахстан». Разумеется, оно не может быть применимо к государственным, в том числе правоохранительным органам, так как последние не участвуют в рыночном обороте, как, например, имущественные комплексы.

На подзаконном уровне понятие оценки закреплено в Указе Президента Республики Казахстан «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» от 19 марта 2010 года № 954 (далее – Система ежегодной оценки) и Приказе Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении системы критериев оценки деятельности полиции» от 4 июня 2019 года № 515.

В акте Президента РК фигурирует понятие «оценка эффективности деятельности государственных органов Республики Казахстан», но при этом не дается его определение. Просто указано, что данное понятие включает «операционную оценку эффективности деятельности государственных органов» и «оценку результативности деятельности государственных органов». Но определения последних понятий приводятся в этом нормативном правовом акте.

Операционная оценка представляет собой «комплекс мероприятий, направленных на определение эффективности процессов деятельности в государственных органах», а оценка результативности – «комплекс мероприятий, определяющих степень достижения государственными органами конкретных результатов при реализации стратегических целей и задач, направленных на повышение доходов и улучшение качества жизни населения»²⁰.

Данные определения указывают на сложность оценки государственных структур, так как здесь описывается не единичный мыслительный акт, а целая совокупность мероприятий, направленных на оценивание той или иной стороны деятельности и осуществляемых не одним человеком.

Пунктом 9 Методики оценки деятельности полиции, утвержденной приказом Министра внутренних дел РК № 515, установлено определение оценки деятельности полиции – «это инструмент определения степени достижения результативности деятельности полиции». Как видим, данное определение рассматривает оценку как средство, способ, метод установления места подразделения полиции среди всех территориальных департаментов полиции по результативности.

Однако данное определение не охватывает всех сторон оценки деятельности этого правоохранительного органа, так как речь идет только о

²⁰ Указ Президента Республики Казахстан «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» от 19 марта 2010 года № 954 [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954>.

результативности, которая характеризует преимущественно количественные параметры работы ОВД РК.

Качественные характеристики проявляются не столько в результативности, сколько в эффективности, под которой ученые понимают различные явления²¹, которые можно представить как достижение поставленной цели и конечных результатов наиболее оптимальными способами, т.е. с наименьшими финансовыми и трудовыми затратами за минимальное время. При этом в сфере государственного управления понятие эффективности должно охватывать и достижение социального эффекта.

Таким образом, можно выделить конструктивные признаки понятия оценки, вытекающие из философского подхода к понятию оценки, которые можно использовать при формировании определения «оценка деятельности правоохранительных органов»:

- это акт мыслительной деятельности человека;
- направлен на сопоставление объекта с имеющейся у субъекта, производящего оценку, шкалой ценности и установлением места данного объекта в этой шкале.

Применительно к деятельности правоохранительных органов эти два элемента можно дополнить следующим:

- в связи с тем, что каждый правоохранительный орган представляет собой достаточно сложную структуру, акт мыслительной деятельности одного человека дополняется актами мыслительной деятельности множества людей и вспомогательным инструментарием технического характера;

- указанные акты направлены на сопоставление качественных и количественных показателей деятельности правоохранительных органов с заранее определенными индикаторами и выстраивание сравниваемых структур в один динамический ряд, что позволяет установить место каждого из них в этой системе;

- качественные показатели должны отражать достижение социальной эффективности.

²¹ Архиреев А.В. Генезис понятия эффективности. Структура, состояние, оценка // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. – 2023. – Том 12. № 10А. – С. 36-49; Бирюкова Э.Р. Понятие «эффективность» в сфере государственного управления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – Т. 6 (72). № 1. – С. 419-422; Государственная политика и управление: Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В.Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.; Морозов П.А. Понятие эффективности управления на государственном и надгосударственном уровнях (на примере ЕС) // Веснік БДУ. Серія 3. – 2011. – № 1. – С.53-57; Рубан В.А., Литвиненко М.О. Развитие системы оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. – 2018. Вып. 3. – С.61-66; Соколов А.А. Оценка эффективности деятельности в государственном и муниципальном управлении: Учебное пособие. – Волгоград: Изд-во Волгоград. ин-та управления – филиала РАНХиГС, 2022. – 32 с.; Штеле Е.А., Вечерковская О.Б. К вопросу о понятии «эффективность» // Экономический анализ: теория и практика. – 2017. Т. 16. – Вып. 5. – С. 935-947; Эффективность государственного и муниципального управления: Учебное пособие / Под ред. И.Ю. Чазова, В.Ю. Войтович. – Ижевск: Изд-во ИЭиУ ФГБОУ ВО «УдГУ», 2019. – 115 с.

Исходя из этих особенностей, становится ясно, что оценка деятельности правоохранительных органов не может происходить одномоментно и в краткие сроки.

В процессе оценки можно выделить несколько элементов: субъект, объект, основание (критерии) оценки, характер оценки.

Под субъектом понимается «лицо, социальный коллектив, часть социума, либо социум в целом», приписывающие ценность некоторому предмету путем выражения оценки²². В нашем случае это те лица, которые занимаются оценкой деятельности правоохранительных органов.

Под объектом оценки следует понимать «предметы, явления, сущности и так далее, которым приписываются ценности (или антиценности) или предметы, явления, сущности, ценности которых сопоставляются»²³. Применительно к рассматриваемому вопросу объектом следует считать саму правоохранительную деятельность этих органов.

Основание оценки – это ее мотивация или оценочный признак, то есть то, с точки зрения чего производится оценивание. В нашем случае оценка преследует благородную и идеальную цель – улучшение работы правоохранительных органов.

Однако это не единственная цель. Кроме нее в качестве цели может выступать необходимость составления объективной картины результативности правоохранительных органов. Также оценка способствует реализации внутриведомственного контроля.

Характер оценки – это признание ценности (положительной, отрицательной или нулевой) объекта оценки²⁴. Правоохранительная деятельность (например, работа полиции) также оценивается как положительная, например «высокоэффективно», или отрицательная – «крайне неудовлетворительно».

По нашему мнению, можно выделить несколько уровней оценки:

- на государственном уровне;
- на местном уровне;
- на внутриведомственном уровне.

Также можно установить классификацию оценки деятельности.

Оценка делится на два вида: внешняя и внутренняя, в зависимости от того, кто ее проводит – независимый оценщик или сам государственный орган.

По субъектам оцениваемой деятельности можно выделить следующие виды оценки:

- системы государственного управления в целом;
- правительства;
- государственного органа;
- структурного подразделения;

²² Погорелова С.Д., Яковлева А.С. Структура оценочной ситуации и ее компоненты // Вестник Челябинского государственного университета. – 2017. – № 3 (399). Филологические науки. Вып.105. – С.99.

²³ Там же.

²⁴ Там же.

- сотрудника.

Важным вопросом является исследование принципов оценки деятельности правоохранительных органов. К сожалению, данный вопрос практически не исследован в юридической литературе, представлен некоторыми изысканиями в других отраслях науки²⁵. Однако в законодательстве РК они выделены и закреплены в ведомственных приказах.

Так, в Системе ежегодной оценки, перечислены следующие принципы:

- 1) принцип законности – проведение операционной оценки строго в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- 2) принцип объективности – всестороннее и полное проведение независимой операционной оценки, исключение конфликта интересов;
- 3) принцип достоверности – подтверждение результатов операционной оценки соответствующими документами;
- 4) принцип прозрачности – возможность проверить происхождение источников информации;
- 5) принцип гласности – публикация результатов операционной оценки в средствах массовой информации с учетом обеспечения режима секретности и защиты служебной или иной охраняемой законом тайны²⁶.

Также, за основу можно взять принципы, закрепленные в Главе 2 «Принципы и основные источники информации» Приказа Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении системы критериев оценки деятельности полиции» от 4 июня 2019 года № 515.

К ним относятся:

- 1) единство – целостность порядка осуществления процесса оценки;
- 2) внутренняя сбалансированность – согласованность критериев между собой по целям, задачам и результатам;
- 3) прозрачность (открытость) – обязательное опубликование результатов системы критериев оценки деятельности полиции, за исключением положений, содержащих информацию, относящуюся к служебному пользованию;
- 4) достоверность и реалистичность – обоснованная возможность достижения целей, установленных критериями оценки деятельности полиции, а также обоснованность их использования в процессе оценки деятельности полиции²⁷.

Полагаем, что систему оценки деятельности государственных органов в целом можно дополнить новыми принципами, которые будут распространяться и на правоохранительные органы. Это:

²⁵ Слободняк И.А. Принципы оценки эффективности деятельности учреждения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2014. – № 16 (352). – С.20-28; Слободняк И.А. Принципы оценки эффективности деятельности учреждения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях (окончание). – 2014. – № 17 (353). – С.28-36.

²⁶ Указ Президента Республики Казахстан «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» от 19 марта 2010 года № 954.

²⁷ Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении системы критериев оценки деятельности полиции» от 4 июня 2019 года № 515.

- принцип научности. Данный принцип необходим, так как уже сама оценка и ее методология должны опираться на современные достижения науки и техники: концепция оценки научно обоснована, используются научные методы при процессе;

- принцип непрерывности – так как оценка должна осуществляться в определенные сроки регулярно, без пропусков;

- принцип достаточности – информация должна быть представлена в том объеме, который позволяет дать объективную оценку работы государственных органов;

- принцип преемственности данных, используемых при оценке. Его реализация необходима для возможности многомерной оценки деятельности каждого государственного органа не только в сравнении с другими, но и с самим собой в целях выявления эффективности проводимой работы;

- принцип сопоставимости условий сравнения различных государственных органов. Это означает, что при оценке необходимо разрабатывать такие формулы оценки, которые позволят сопоставить работу государственных органов независимо от различий в выполняемых функциях. Так, имеется ряд параметров, сопоставимых без сложных расчетов – штат, бюджет, соблюдение законности и т.д. Однако деятельность правоохранительных органов трудно оценить и сопоставить даже между собой. Так, прокурорский надзор осуществляется только органами прокуратуры, содержание осужденных – только МВД и т.д.;

- принцип учета непредвиденных обстоятельств. Это тот редкий случай, когда форс-мажор может повлиять на оценку деятельности, например, объявление чрезвычайного положения, карантина, военного положения в стране;

- принцип релевантности, который можно назвать принципом полезности: оценка делается не просто для информации, а для принятия конкретных управленческих решений;

- принцип адресности – результаты оценки направляются конкретным адресатам (самим государственным органам, вышестоящим кураторам, общественности) в целях оптимизации управленческих процессов;

- принцип цифровизации процесса оценки. Так как оценка – достаточно длительный процесс, занимающий, по наблюдениям экспертов, минимум 6 месяцев, необходимо его ускорение, что возможно при помощи новейших технологий и искусственного интеллекта;

- принцип множественности оценки. Данный принцип никем не предлагался и предполагает, что оценка складывается, исходя из внутриведомственной и надведомственной оценки государственного органа, а также дополнительных оценок, осуществляемых различными категориями субъектов – руководителей самого государственного органа и его подразделений, других государственных органов, подчиненных (сотрудников) и клиентов (населения) и других заинтересованных сторон, таких как зарубежные партнеры или международные организации. В качестве пилотного проекта можно апробировать системы оценки, используемые в бизнес-

сообществах – 270, 360, 540, 720 градусов. Полагаем, что наиболее предпочтительной, всесторонней, но труднореализуемой является оценка «720 градусов».

Разрабатываются различные системы оценки, представленные нормативными правовыми актами, а также методиками проведения оценки.

Система оценки эффективности – набор метрик, используемых для количественного определения эффективности и результативности действий²⁸. В Казахстане разработана и реализуется Система ежегодной оценки.

Ученые и эксперты отмечают, что довольно сложно определить критерии, по которым можно было бы полно и объективно оценить эффективность деятельности правоохранительных органов того или иного государства, как и методику ее оценки, потому что «результаты правоохранительной деятельности не имеют стандартных норм выполнения»²⁹.

Поэтому в условиях отсутствия прямого способа оценки эффективности борьбы с преступностью некоторые ученые предлагают использовать три косвенных метода: 1) достаточно разумное использование официальных данных об уровне преступности; 2) опросы жертв преступлений; 3) по возможности количественные оценки тех видов полицейской деятельности, которые с профессиональной точки зрения вносят вклад в борьбу с преступностью³⁰.

В данном случае мы согласны с тем, что указанные факторы могут составить часть системы оценки деятельности правоохранительных органов.

Разумность использования официальных данных об уровне преступности, на наш взгляд, заключается в том, чтобы выбрать и применять те показатели, которые максимально объективно отразят состояние преступности в стране и не позволят манипулировать статистикой и укрывать негативные проявления.

Это достаточно сложная задача, так как существует масса составов уголовных правонарушений, закрепленных в уголовном законодательстве, и возникает вопрос, все ли они должны браться за основу при оценке деятельности органов правопорядка либо выборочно, какое соотношение должно быть использовано – на 100 000 тыс. населения или на 10 000, либо вообще на количество штата сотрудников этих органов.

Опросы жертв преступлений являются важной и необходимой частью любой системы оценки. Они отражают не только количественные, но и качественные показатели оценки, потому что потерпевшие, непосредственно соприкоснувшиеся с системой правозащиты, могут не понаслышке оценить работу следователей и в целом работу правоохранительного органа, а также уровень удовлетворенности качеством предоставляемых услуг. В

²⁸ KPMG, 2008.

²⁹ The Police Journal. 1974. Vol. XLVII. № 3. July-Sept. С.258-259.

³⁰ Подгайный А.М., Шиенкова А.С. Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности полицейских структур // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2014. – № 4 (26). – С.127.

современной практике развитых стран такие опросы активно используются, например в США применяется опрос по виктимизации – National Crime Victimization Survey (NCVS).

Количественные оценки тех видов правоохранительной деятельности, которые влияют на борьбу с преступностью, также важны, однако они должны быть представлены максимально широко. В отечественной практике оценки рассматривается не весь диапазон такой деятельности, следовательно, оценка осуществляется не полностью. Например, активно используется раскрываемость уголовных правонарушений, но не рассматривается деятельность по рассмотрению административных правонарушений, никак не оценивается работа вспомогательных подразделений.

Учеными предлагаются различные варианты наборов показателей, которые можно использовать при оценке деятельности правоохранительных органов.

Наиболее полный представлен российским ученым Ю.В. Быковской, которая на основе глубокого анализа зарубежной практики оценки выделила наиболее часто применяемые показатели. Она перечисляет следующие источники и данные:

- 1) криминальная статистика (число убийств и других преступлений на душу населения, раскрываемость преступлений и т. д.);
- 2) статистика обращений в полицию, структура этих обращений и пр.;
- 3) количество сотрудников силовых ведомств и их соотношение с численностью населения;
- 4) система финансирования, соотношение расходов на обеспечение деятельности правоохранительных органов и размеров предотвращенного и возмещенного с помощью полицейских материального ущерба;
- 5) экономический фактор: максимальное снижение преступности при заданном уровне бюджетных расходов на защиту правопорядка;
- 6) уровень коррупции в правоохранительных органах;
- 7) результаты контроля надзорных органов;
- 8) результаты общественного контроля;
- 9) результаты опросов общественного мнения;
- 10) отчеты уполномоченного по правам человека;
- 11) количество частных охранных структур и их соотношение с численностью сотрудников правоохранительной системы;
- 12) система замещения должностей в правоохранительных органах – назначаемость или выборность³¹.

Не все из этих факторов понятны, например, как на оценку самой правоохранительной деятельности повлияет назначаемость или выборность сотрудников правопорядка? Этот показатель отражает по большей части прозрачность и демократичность при выборе сотрудников, но вряд ли повлияет на улучшение или ухудшение состояния правопорядка в государстве

³¹ Быковская Ю.В. Критерии оценки эффективности деятельности полиции зарубежных стран // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 11(248). – С.52.

или регионе, потому что и в первом, и во втором случае и вышестоящее руководство, и само население могут ошибаться при отборе кандидата.

По-нашему мнению, последовательный подход к оценке деятельности любого государственного органа отражают следующие показатели, а именно, эффективность:

- **структуры** (оценка оптимизаций, реструктуризаций и затраченных денег с момента создания структуры). Данный критерий нами предлагается в связи с тем, что многочисленные реструктуризации и оптимизации свидетельствуют о том, что если это происходит, то при существующей структуре государственного органа последний не справляется с поставленными перед ним задачами, а это показатель низкой оценки деятельности госоргана;

- **штата** (оценка постоянных вакансий и текучести кадров). Это также показатель того, что в количественном плане государственный орган неэффективен. Наличие постоянных вакансий – показатель того, что госорган справляется либо не справляется с поставленными задачами либо это искусственно созданная ситуация, позволяющая неосвоенные финансы направлять на премирование имеющихся сотрудников. Текучесть кадров указывает либо на недостаточные суммы заработной платы, либо на неэффективность руководящего состава в управлении подчиненными. Отсутствие материальных или моральных стимулов сотрудников могут привести к их переходу на другую работу;

- **бюджета** (оценка сэкономленных бюджетных денег). Данный показатель может послужить мерилем оценки руководства государственного органа, а также эффективности работы сотрудников, которые справляются с поставленными задачами за меньшее время и с меньшими материальными и техническими ресурсами;

- **принимаемых решений и достигнутых результатов** (оценка справедливости и скорости принимаемых решений). Быстрота и объективность принимаемых решений всегда способствуют улучшению субъективной оценки со стороны потребителей – граждан и повышают уровень доверия населения;

- **соблюдения законности** (вопросы коррупциогенности, количества управленческих ошибок). Это тоже важный показатель как вне, так и внутри оцениваемой структуры. Меньше коррупции представителей государственного органа – значит больше справедливых решений. Меньше управленческих ошибок – больше довольных сотрудников и самих клиентов-граждан.

По указанным показателям несложно произвести оценку, так как в практике оценки государственных органов имеются специально разработанные формулы, которые содержатся в подзаконных нормативных актах.

Итак, в ходе проведенного исследования были сформулированы следующие выводы.

1. Изучение научных подходов к определению оценки показало, что понятие «оценка» трактуется в трех смыслах: 1) как умственный акт; 2) как средство, способ или метод и 3) как процесс, процедура по установлению оценки того или иного явления.

2. Анализ законодательства РК показал, что понятие «оценка» встречается и трактуется в двух смыслах: 1) как средство, способ или метод и 2) как комплекс мероприятий по установлению оценки. При этом в законодательстве отсутствует комплексное определение оценки деятельности правоохранительных органов.

3. На основе анализа законодательства РК и литературных источников разработаны авторские определения формирующегося института оценки деятельности правоохранительных органов:

- оценка деятельности правоохранительных органов (как способ или метод) – это средство измерения эффективности и результативности их работы;

- оценка деятельности правоохранительных органов (как процедура) – это процесс установления субъектом оценки на основе качественных и количественных показателей деятельности этих органов эффективности и результативности их работы.

4. Принципами оценки деятельности правоохранительных органов можно указать имеющиеся в законодательстве РК: 1) законность; 2) объективность; 3) достоверность; 4) прозрачность; 5) гласность.

В дополнение предлагаем следующие принципы: 1) научность; 2) непрерывность процесса; 3) достаточность информации; 4) преемственность данных, используемых при оценке; 5) сопоставимость оценки для различных структур; 6) учет непредвиденных обстоятельств; 7) релевантность; 8) адресность результатов оценки; 9) цифровизация процесса; 10) множественность оценки.

4. Учеными выделен целый ряд основных критериев оценки деятельности правоохранительных органов и основная задача научных изысканий – выявить наиболее оптимальные и подходящие для правоохранительных органов Республики Казахстан.

1.2 Правовые основы оценки деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан

В Казахстане деятельность правоохранительных органов регулируется различными законодательными актами, включая Конституцию Республики Казахстан, Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, а также другие нормативные документы. Они определяют полномочия, порядок работы и ответственность правоохранительных органов. Также важным является соблюдение прав человека и обеспечение законности в деятельности этих органов.

Оценивание качества и количества работы правоохранительных органов в Казахстане установлено специальными нормативными правовыми актами.

Их можно классифицировать на три группы: 1) НПА общего действия (регулирующие оценку всех государственных органов в целом); 2) НПА межведомственного действия; 3) НПА внутриведомственного действия.

Прежде всего, следует выделить группу нормативных правовых актов, устанавливающих общую основу для оценки государственных органов в целом.

Таблица 2. Перечень нормативных правовых актов, регулирующих оценку деятельности государственных органов Республики Казахстан (первая группа НПА)

№ п/п	Нормативный правовой акт
1.	Указ Президента Республики Казахстан «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» от 19 марта 2010 года № 954.
2.	Совместный приказ «Об утверждении Методики операционной оценки взаимодействия государственного органа с физическими и юридическими лицами» Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 19 апреля 2021 года № 66, Министра цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан от 19 апреля 2021 года № 138/НК, Председателя Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан от 20 апреля 2021 года № 4 и Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 20 апреля 2021 года № 133.
3.	Совместный приказ «Об утверждении Методики операционной оценки деятельности государственных органов по блоку "Организационное развитие государственного органа" и.о. Министра цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан от 27 января 2020 года № 32/НК и Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 28 января 2020 года № 25.
4.	Приказ Руководителя Администрации Президента РК «Об утверждении Методики расчета индекса общестранового прогресса за отчетный год и Методики проведения ежегодной оценки результативности деятельности оцениваемых государственных органов» от 29 января 2020 года № 20-01-38.3.

Вышеуказанные нормативные правовые акты устанавливают действующую на сегодняшний день в Республике Казахстан Систему ежегодной оценки.

Система разработана для повышения эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы.

Система устанавливает основные положения, принципы, блоки, определяет систему органов и организаций, порядок проведения, определения результатов ежегодной оценки эффективности деятельности оцениваемых

государственных органов (далее – оценка эффективности) и их обсуждения, а также ответственность участников оценки эффективности.

Целью оценки эффективности деятельности государственных органов является определение эффективности реализации возложенных на них задач и функций.

Оценка эффективности деятельности государственных органов Республики Казахстан включает:

- операционную оценку эффективности деятельности государственных органов (далее – операционная оценка);
- оценку результативности деятельности государственных органов (далее – оценка результативности).

Определения этих видов оценки были рассмотрены ранее в подразделе 1.1.

Источниками информации для операционной оценки являются:

- 1) отчеты государственных органов о проведенной работе за отчетный период;
- 2) результаты проверок Администрации Президента Республики Казахстан и уполномоченных на проведение операционной оценки государственных органов;
- 3) результаты контроля Администрации Президента Республики Казахстан по вопросам исполнения актов и поручений Президента Республики Казахстан, Государственного советника Республики Казахстан, Администрации Президента Республики Казахстан;
- 4) результаты контроля Аппарата Правительства Республики Казахстан по вопросам исполнения актов и поручений Правительства Республики Казахстан, Руководителя Аппарата Правительства Республики Казахстан;
- 5) акты контроля государственных органов;
- 6) официальные статистические данные;
- 7) заключения независимых экспертов по блокам деятельности оцениваемых государственных органов (далее – блоки операционной оценки), за исключением блока «Достижение целей», и рекомендации общественных советов;
- 8) результаты социологических исследований, обзоров международных организаций и международных рейтингов по определенному блоку операционной оценки;
- 9) иная информация о деятельности государственных органов, получаемая из официальных источников³².

Систему органов операционной оценки составляют следующие уполномоченные на операционную оценку органы:

- 1) Администрация Президента Республики Казахстан;
- 2) Аппарат Правительства Республики Казахстан;
- 3) Высшая аудиторская палата Республики Казахстан;

³² Указ Президента Республики Казахстан «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы» от 19 марта 2010 года № 954.

- 4) уполномоченный орган по делам государственной службы;
- 5) центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета (далее – уполномоченный орган по исполнению бюджета);
- 6) уполномоченный орган по государственной правовой статистике и ведению специальных учетов;
- 7) уполномоченный орган в сфере информатизации;
- 8) уполномоченный орган в сфере информации.

Операционная оценка осуществляется по следующим блокам деятельности оцениваемых государственных органов:

- 1) достижение целей;
- 2) взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами;
- 3) организационное развитие государственного органа.

По каждому блоку операционной оценки уполномоченными на операционную оценку органами разрабатываются и утверждаются согласованные с Высшей аудиторской палатой Республики Казахстан, а также рабочим органом Комиссии соответствующие **методики**, в которых определяются **критерии и показатели** операционной оценки.

Обязательными требованиями к критериям и показателям операционной оценки являются следующие положения:

- 1) критерии и показатели должны быть основаны на официальных статистических данных, данных государственных органов и другой подлежащей проверке информации;
- 2) способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки корректности полученных данных;
- 3) определение показателя должно обеспечивать однозначность его интерпретации как оценивающим, так и оцениваемым государственным органом;
- 4) получение необходимых данных должно производиться с минимально возможными затратами времени и ресурсов;
- 5) критерии и показатели следует определять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды;
- 6) критерии и показатели должны охватывать всю деятельность государственного органа и ориентировать на качественное исполнение всех государственных функций.

В качестве критериев и показателей эффективности могут использоваться применяемые в международной практике критерии и показатели.

Критерии и показатели должны отражать непосредственно деятельность государственного органа.

В отношении правоохранительных органов оценка эффективности их деятельности проводится по блоку «Взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами» и оценке результативности.

Операционная оценка по блоку «Взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами» осуществляется в целях определения эффективности мер по качественному оказанию государственных услуг населению, рассмотрению жалоб и заявлений физических и юридических лиц, а также степени открытости государственного органа.

Операционная оценка по данному блоку осуществляется несколькими государственными органами – АГДС, КПСиСУ ГП, уполномоченным органом в сфере информатизации и уполномоченным органом в сфере информации.

Сопровождение проведения оценки качества оказания государственных услуг в электронном формате осуществляется юридическим лицом, определяемым Правительством Республики Казахстан, на которое возложены функции по методологическому обеспечению развития архитектуры «электронного правительства» (далее – сервисный интегратор «электронного правительства»).

При проведении операционной оценки качества оказания государственных услуг используется информация неправительственных организаций и общественных объединений о качестве предоставления государственных услуг, полученная на основании опроса их получателей, рекомендаций общественных советов, а также дополнительно могут проводиться социологические исследования.

Уполномоченный орган в сфере информатизации по данному блоку в части операционной оценки качества оказания государственных услуг в электронном формате оценивается Аппаратом Правительства Республики Казахстан.

Уполномоченный орган в сфере информации по данному блоку в части степени открытости оценивается Аппаратом Правительства Республики Казахстан.

Центральные государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту Республики Казахстан, оцениваются по данному блоку операционной оценки Администрацией Президента Республики Казахстан.

Заключение о результатах операционной оценки качества оказания государственных услуг в электронном формате и степени открытости, а также качества рассмотрения жалоб и заявлений физических и юридических лиц вносится в уполномоченный орган по делам государственной службы.

Разработка и утверждение методики операционной оценки по блоку взаимодействия государственного органа с физическими и юридическими лицами и ее методологическое сопровождение осуществляются уполномоченным органом по делам государственной службы совместно с уполномоченным органом в сфере информатизации, уполномоченным органом в сфере информации и уполномоченным органом по государственной правовой статистике и ведению специальных учетов.

Оценка результативности проводится Администрацией Президента Республики Казахстан на основе анализа достижения оцениваемыми

государственными органами ключевых показателей результативности, результатов социологических исследований и показателей индекса общестранового прогресса.

Методологическое, аналитическое и организационное сопровождение оценки результативности осуществляет Высшая аудиторская палата Республики Казахстан с привлечением подведомственной организации по исследованиям, анализу и оценке эффективности.

Координацию работ по проведению ежегодной оценки результативности в части определения подходов к методологическому развитию системы оценки результативности, определения показателей их эффективности, а также обеспечения доступа к своевременным и достоверным данным национальной и ведомственной статистики осуществляет Агентство по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан.

Руководитель Администрации Президента Республики Казахстан вправе создать Экспертный совет, к деятельности которого могут привлекаться независимые эксперты, в том числе представители международных организаций, в целях рассмотрения и обсуждения методологических подходов к оценке результативности, изучения международного опыта повышения эффективности деятельности государственных органов, а также обсуждения соответствующих вопросов социально-экономического развития страны.

В случае необходимости по решению Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан итоги и вопросы оценки результативности могут выноситься на рассмотрение Экспертного совета.

Итоги оценки результативности вносятся Президенту Республики Казахстан Руководителем Администрации Президента Республики Казахстан по итогам года в июле месяце года, следующего за оцениваемым периодом, и по мере необходимости.

Вторую группу составляют НПА межведомственного действия, которые представлены в Таблице 3.

Особенности этой группы НПА заключаются в том, что они являются комплексными, так как регулируют оценку деятельности не одного конкретного правоохранительного органа, а нескольких.

Таблица 3. Перечень нормативных правовых актов, регулирующих оценку деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан (вторая группа НПА)

№ п/п	Нормативный правовой акт
1.	Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 18 февраля 2003 года № 12 «О введении критериев оценки деятельности правоохранительных органов».
2.	Совместный приказ «Об утверждении Методики расчета раскрываемости преступлений» Генерального Прокурора Республики Казахстан от 9 февраля 2015 года № 29 и и.о. Министра внутренних дел Республики Казахстан от 5 февраля 2015 года № 90.

3.	Приказ Председателя Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан «Об утверждении Методики по проведению выборочного обследования уровня доверия населения к правоохранительным органам» от 10 декабря 2019 года № 13.
4.	Приказ Руководителя Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан «Об утверждении статистической формы общегосударственного статистического наблюдения "Уровень доверия населения к правоохранительным органам и судебной системе" (индекс УДН, периодичность два раза в год) и инструкции по ее заполнению» от 15 февраля 2021 года № 6.
5.	Совместный приказ «Об утверждении Методики единой оценки деятельности правоохранительных органов, органов национальной безопасности и Вооруженных Сил Республики Казахстан по борьбе с наркопреступностью» Генерального Прокурора РК от 29 августа 2024 года № 106, Председателя Комитета национальной безопасности РК от 29 августа 2024 года № 740нс-па, Председателя Агентства РК по финансовому мониторингу от 4 сентября 2024 года № 282, Министра обороны РК от 26 августа 2024 года № 922, Министра внутренних дел РК от 2 сентября 2024 года № 663.
6.	Совместный приказ «Об утверждении методики проведения оценки качества деятельности правоохранительных органов» Генеральной прокуратуры РК от 4 декабря 2024 г. № 147, Агентства РК по финансовому мониторингу от 5 ноября 2024 г. № 38НК, Высшей аудиторской палаты РК от 5 декабря 2024 г. № 93-Н/К-Т, Агентства РК по противодействию коррупции от 6 декабря 2024 года № 250, Министерства внутренних дел РК от 9 декабря 2024 г. № 971, Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК от 6 декабря 2024 г. № 771/НК.

Одним из первых НПА, устанавливающим критерии оценки деятельности всех правоохранительных органов, является Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 18 февраля 2003 года № 12 «О введении критериев оценки деятельности правоохранительных органов». Данный приказ до сих пор находится в нормативных базах и не поставлен на утрату.

Этим приказом установлены основные критерии, относящиеся к деятельности всех правоохранительных органов:

- восстановление справедливости и нарушенных прав граждан;
- утверждение принципа верховенства закона;
- неукоснительное соблюдение конституционных прав и свобод граждан в уголовном процессе;
- обеспечение безопасности граждан, эффективность мер по профилактике и предупреждению преступности;
- воздействие деятельности правоохранительных органов на уровень преступности;
- обеспечение неотвратимости наказания за совершенное преступление;
- эффективность борьбы с организованной преступностью, в т.ч. с организованным сбытом наркотиков;
- эффективность борьбы с коррупцией;
- эффективность борьбы с преступлениями в сфере экономики;

- качество и сроки предварительного следствия и дознания;
- состояние работы с обращениями граждан;
- соблюдение сотрудниками правоохранительных органов законности и служебной дисциплины;
- общественное мнение о работе правоохранительных органов.

Данные показатели указаны как количественные, но для более полной оценки, указано в приказе, должно быть учтено фактическое состояние законности, преступности, общественного порядка.

Отдельно для органов прокуратуры установлен критерий, который отражает качество работы. Это эффективность защиты прав человека, вовлеченного в сферу уголовного судопроизводства.

При этом следует учитывать следующие показатели:

- выявление укрытых преступлений, своевременность и эффективность проверок законности принимаемых процессуальных решений органами уголовного преследования, в том числе об отказе в возбуждении уголовного дела, возбуждении, прекращении и приостановлении уголовных дел, доведение материалов и дел до принятия законных решений и рассмотрения судом;

- выявление незаконных доставлений и задержаний граждан;

- соблюдение законности при продлении процессуальных сроков следствия, дознания и ареста граждан;

- эффективность надзора за качеством и сроками дознания и предварительного следствия.

Для остальных правоохранительных органов, осуществляющих уголовное преследование, установлены следующие критерии оценки деятельности органов:

- 1) эффективность защиты конституционных прав граждан и юридических лиц;
- 2) состояние законности при осуществлении уголовного преследования;
- 3) обеспечение принципа неотвратимости наказания, общественного порядка и общественной безопасности;
- 4) эффективность борьбы с преступностью в сфере экономики;
- 5) эффективность борьбы с коррупцией.

Следующий нормативный правовой акт – Совместный приказ «Об утверждении Методики расчета раскрываемости преступлений» принят в целях совершенствования статистического наблюдения и анализа, оптимизации системы критериев оценки деятельности органов внутренних дел. В приложении к приказу указана формула раскрываемости тяжких и особо тяжких преступлений, в основу которой заложены показатели: 1) дела, впервые оконченные в отчетном периоде с направлением в суд и прекращенные на досудебной стадии по нереабилитирующим обстоятельствам; 2) дела, по которым впервые прерваны сроки досудебного расследования; 3) дела, по которым истекли процессуальные сроки расследования, но процессуальные решения не приняты, а также

возобновленные и отмененные прокурором из числа дел, по которым прерваны сроки и прекращенных дел независимо от сроков расследования.

Важным фактором является то, что в данном нормативном акте оговорено, что регулируемый показатель не является основанием для привлечения сотрудников ОВД к ответственности.

Приказ Председателя Комитета по статистике МНЭ РК «Об утверждении Методики по проведению выборочного обследования уровня доверия населения к правоохранительным органам» от 10 декабря 2019 года № 13 является методологическим инструментом проведения опроса населения об уровне доверия правоохранительным органам.

Целью утвержденной приказом Методики является получение репрезентативных данных об уровне доверия населения к правоохранительным органам и судебной систем, восприятию собственной безопасности и субъективной оценки уровня преступности. Здесь установлен порядок выбора домашних хозяйств (т.е. единиц жилищ), где проводится интервьюирование, и его проведения, нормативно закреплены права интервьюеров и супервайзеров – организаторов обследования, а также математические формулы, позволяющие считать выборку репрезентативной.

Приказ Руководителя Бюро национальной статистики АСПИР РК «Об утверждении статистической формы общегосударственного статистического наблюдения "Уровень доверия населения к правоохранительным органам и судебной системе" (индекс УДН, периодичность два раза в год) и инструкции по ее заполнению» от 15 февраля 2021 года № 6 выполняет такой же функционал, как и предыдущий нормативный правовой акт. Здесь в приложении приводится статистическая форма для заполнения, содержащая вопросы, которые задаются населению для определения уровня доверия к каждому правоохранительному органу. Также прилагается инструкция по заполнению этой формы интервьюером, достаточно детализирующая сам процесс опроса.

Усиление борьбы с наркопреступностью в стране привело к принятию правоохранительными органами, КНБ РК и ВС РК в 2024 году Совместного приказа «Об утверждении Методики единой оценки деятельности правоохранительных органов, органов национальной безопасности и Вооруженных Сил Республики Казахстан по борьбе с наркопреступностью».

Он распространяется не только на правоохранительные органы, но и на КНБ РК и ВС РК.

Приказом утверждена соответствующая методика, целью которой является «определение эффективности работы государственного органа, его территориальных подразделений (соответствующих руководителей) по противодействию наркопреступности».

Пунктом 6 закреплены основные принципы оценки деятельности по борьбе с наркопреступностью: 1) принцип объективности; 2) принцип независимости; 3) принцип прозрачности.

Пункт 7 устанавливает периодичность оценки (1 раз в год) и анализа (1 раз в полугодие), а также необходимость обсуждения итогов оценки и анализа

на заседаниях Координационного совета по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

В пункте 8 установлены обязательные требования к критериям и показателям оценки: достоверность, корректность полученных данных, однозначность интерпретации данных, экономичность, непрерывность накопления данных.

Главой 3 установлены количественные (12 показателей) и качественные (1 показатель) критерии оценки, формулы расчета критериев, ранжирование оценки.

К первым относятся: количество окончанных производством дел по ст.ст. 264, 265 УК; пресечение деятельности по изготовлению, переработке, а также межрегиональных/международных каналов поставки наркотиков; изъятие из незаконного оборота наркотиков; выявление организаторов; пресечение контрабанды наркотиков; выявление фактов участия в незаконном обороте наркотиков сотрудников правоохранительных, специальных органов, военнослужащих; выявление и конфискация доходов от наркопреступности; защита конституционных прав и свобод участников уголовного процесса; выявление преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров; реализация данных об установленных операциях, в том числе незаконной деятельности на онлайн-площадках в мессенджерах и криптооперациях по незаконному обороту наркотиков; реализация решений Координационного совета по вопросам противодействия наркопреступности; состояние работы по расследованию уголовных правонарушений о наркопреступлениях

Качественным показателем являются результаты социологических исследований об уровне наркотизации населения.

Данный нормативный правовой акт важен тем, что является основой для проведения оценки работы по одному из важных направлений – по противодействию наркопреступности. Однако при этом прослеживается отрыв данного вида оценки от единой системы оценки деятельности правоохранительных органов.

Принятый правоохранительными органами Совместный приказ «Об утверждении методики проведения оценки качества деятельности правоохранительных органов» является результатом большой работы и стал знаменательным событием в истории правового регулирования оценки деятельности правоохранительных органов.

Данным приказом утверждена Методика проведения оценки качества деятельности правоохранительных органов (далее – Методика), которая устанавливает общие положения, принципы, источники, сбор и формирование информации, а также метод оценки качества деятельности правоохранительных органов.

В Методике дается несколько определений, раскрывающих сущность используемых в документе определений. В частности, под оценкой качества деятельности правоохранительного органа понимается процесс анализа и измерения эффективности и результативности их работы.

Пунктом 4 закреплены основные принципы оценки качества:

1) принцип объективности – осуществление оценки с охватом сфер деятельности оцениваемого органа, которые в наибольшей степени влияют на потребности населения и качество деятельности;

2) принцип независимости – формирование результатов оценки за счет разнообразия и количества критериев, в том числе предоставляемых неправительственными организациями;

3) принцип прозрачности – возможность проверить происхождение источников информации и размещение результатов оценки на сайте уполномоченного органа на проведение оценки.

Первый и третий принципы закреплены в Системе ежегодной оценки, однако интерпретируются немного по-другому.

Что касается принципа объективности, в Методике сделан акцент на широту охвата всех сфер деятельности правоохранительных органов, которые имеют значение для населения, вследствие чего оценка будет более точной. В Системе ежегодной оценки акцент смещен на независимость экспертов и исключение конфликта интересов, что, на наш взгляд, кажется более правильным. Именно независимый, не имеющий стимулов со стороны государственных органов эксперт сможет дать максимально объективную оценку.

Принцип прозрачности в Методике изложен, в отличие от установленного в Системе ежегодной оценки, более полно: указана не только «возможность проверить происхождение источников информации», но и «размещение результатов оценки на сайте уполномоченного органа на проведение оценки».

Согласно п.5, «оценка качества проводится по итогам отчетного (календарного) года при методологическом, аналитическом и организационном сопровождении Высшей аудиторской палаты Республики Казахстан с привлечением подведомственной организации по исследованиям, анализу и оценке эффективности».

В пункте 8 перечислены все источники информации для проведения оценки качества.

Данные, которые используются для расчета в Методике, собираются, согласно п.9, подведомственной организацией Высшей аудиторской палаты.

Оценка качества деятельности правоохранительных органов осуществляется исходя из критериев, характеризующих их деятельность, и включает 4 основных критерия:

1) статистические данные;

2) качество рассмотрения обращений;

3) устойчивость сотрудников к коррупции;

4) результаты социологических исследований (уровень доверия населения, оценка эффективности правоохранительных органов и т.д.).

Критерий «Статистические данные» рассчитывается по специальным показателям, перечисленным в приложении 1 к Методике и установленным по

каждому правоохранительному органу, за исключением государственной противопожарной службы (см. Таблицу 4).

Таблица 4. Перечень количественных критериев оценки правоохранительных органов Республики Казахстан

№ п/п	Критерии	Порядок оценки
Генеральная прокуратура Республики Казахстан		
1.	Соблюдение прав подозреваемых (обвиняемых) и потерпевших в уголовном процессе	Доля удовлетворенных судом жалоб (в порядке статьи 106 УПК по фактам существенных нарушений прав подозреваемых (обвиняемых) и потерпевших в уголовном процессе к общему числу жалоб, рассмотренных судом в порядке статьи 106 УПК)
2.	Защита конституционных прав и свобод участников уголовного процесса	Число лиц, в отношении которых вступил в силу оправдательный приговор, без учета фактов, по которым принесены кассационные протесты
3.	Эффективность принимаемых мер в сфере защиты общественных интересов	Доля устраненных мерами надзора нарушений от общего числа установленных
Министерство внутренних дел Республики Казахстан		
1.	Состояние работы по предупреждению и профилактике преступности	Количество зарегистрированных уголовных правонарушений на 10 тыс. населения
2.	Состояние работы по предупреждению и профилактике умышленных убийств	Количество зарегистрированных убийств на 100 тыс. населения
3.	Состояние работы по раскрытию преступлений	Раскрываемость преступлений, в процентах
4.	Состояние работы по обеспечению безопасности в общественных местах	Количество преступлений, совершенных на улицах на 100 тыс. населения
5.	Состояние работы по обеспечению безопасности дорожного движения	Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 100 тыс. населения
6.	Соблюдение прав подозреваемых (обвиняемых) и потерпевших в уголовном процессе	Доля удовлетворенных жалоб в порядке статьи 105 УПК к общему числу рассмотренных жалоб
7.	Состояние работы по возмещению ущерба	Доля фактически возмещенного ущерба от общей суммы установленного, причиненного уголовными правонарушениями

	государству, физическим и юридическим лицам	
Агентство Республики Казахстан по финансовому мониторингу		
1.	Состояние работы по предупреждению и профилактике преступности	Количество зарегистрированных уголовных правонарушений на 10 тыс. населения
2.	Состояние работы по расследованию уголовных правонарушений	Доля оконченных дел от общего числа находившихся в производстве
3.	Состояние работы по возмещению ущерба государству, физическим и юридическим лицам	Доля фактически возмещенного ущерба от общей суммы установленного, причиненного уголовными правонарушениями
4.	Соблюдение прав подозреваемых (обвиняемых) и потерпевших в уголовном процессе	Доля удовлетворенных жалоб в порядке статьи 105 УПК от общего числа рассмотренных жалоб
Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции		
1.	Состояние работы по расследованию коррупционных правонарушений	Доля оконченных дел от общего числа находившихся в производстве
2.	Состояние работы по возмещению ущерба государству, физическим и юридическим лицам	Доля фактически возмещенного ущерба от общей суммы установленного, причиненного уголовными правонарушениями
3.	Соблюдение прав подозреваемых (обвиняемых) и потерпевших в уголовном процессе	Доля удовлетворенных жалоб в порядке статьи 105 УПК от общего числа рассмотренных жалоб
4.	Состояние работы по предупреждению и профилактике преступности	Количество зарегистрированных коррупционных правонарушений на 10 тыс. населения

Порядок расчета установлен в Приложении 2. Здесь указаны формулы для расчета позитивных и негативных показателей государственного органа.

Следующий критерий – «Качество рассмотрения обращений», рассчитывается по другой методике, утвержденной совместным приказом Председателя АДГС от 19 апреля 2021 года № 66, Министра цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан от 19 апреля 2021 года №138/НК, Председателя КПСиСУ ГП РК от 20 апреля 2021 года № 4 и Министра информации и общественного развития РК от 20 апреля 2021 года № 133.

Третий критерий – «Устойчивость сотрудников к коррупции», также рассчитывается в соответствии с Приложением 2 Методики. Для расчета

используются сведения о сотрудниках правоохранительных органов, привлеченных к ответственности за совершение коррупционных правонарушений за отчетный период (при расчете не учитываются результаты работы подразделений собственной безопасности).

Четвертый критерий – «Результаты социологических исследований», является суммарным значением результатов социологических опросов и оценок, с учетом следующих поправочных коэффициентов:

1) результаты опроса об уровне доверия населения к правоохранительным органам – 0,3;

2) результаты опроса экспертов о деятельности правоохранительных органов – 0,05;

3) результаты опроса населения в мобильном приложении eGov-mobile – 0,05;

4) результаты оценки качества ответов на обращения в информационной системе eӨтініш – 0,05.

Итоговый индекс рассчитывается по формуле:

$R4 = (A*0,3) + (B*0,05) + (C*0,05) + (D*0,05)$, где:

R4 – индекс государственного органа по данному критерию;

A – результаты опроса об уровне доверия населения;

B – результаты опроса экспертов о деятельности правоохранительных органов;

C – результаты опроса населения в мобильном приложении eGov-mobile;

D – результаты оценки качества ответов на обращения в информационной системе eӨтініш.

Итоговая оценка каждого правоохранительного органа является суммой полученных индексов, с учетом поправочных коэффициентов:

- критерий R1 «Статистические данные» – 0,45;

- критерий R2 «Качество рассмотрения обращений» – 0,05;

- критерий R3 «Устойчивость сотрудников к коррупции» – 0,05;

- критерий R4 «Результаты социологических исследований» – 0,45;

$J = (R1*0,45) + (R2*0,05) + (R3*0,05) + R4$, где:

J – итоговая оценка;

R1, R2, R3, R4 – индексы критериев оценки качества деятельности правоохранительного органа.

Итоговый балл – это сумма полученных результатов по всем критериям.

В соответствии с полученным результатом определяется степень эффективности деятельности правоохранительного органа.

Ранжирование степени эффективности выглядит следующим образом:

80-100 – высокая степень эффективности;

60-80 – средняя степень эффективности;

40-60 – удовлетворительная степень эффективности;

< 40 – низкая степень эффективности.

Отчет о результатах для утверждения итоговой оценки представляется Высшей аудиторской палатой в Администрацию Президента Республики Казахстан до 1 июля года, следующего за отчетным.

Третью группу составляют ведомственные нормативные правовые акты, принятые самим правоохранительным органом для регулирования оценки внутри его системы (Таблица 5).

Таблица 5. Перечень нормативных правовых актов, регулирующих оценку деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан (третья группа НПА)

№ п/п	Нормативный правовой акт
1.	Приказ Генерального Прокурора РК «Об утверждении критериев оценки деятельности органов прокуратуры в сфере борьбы с наркопреступностью» от 29 ноября 2024 г. № 145.
2.	Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении системы критериев оценки деятельности полиции» от 4 июня 2019 года № 515.
3.	Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении системы критериев по оценке деятельности органов внутренних дел по противодействию наркопреступности» от 9 декабря 2024 года № 973.
4.	Приказ Председателя Агентства РК по финансовому мониторингу от 29 ноября 2024 г. № 384 «Об утверждении Методики единой оценки деятельности Агентства Республики Казахстан по финансовому мониторингу в борьбе с наркопреступностью».
5.	Приказ Председателя Агентства РК по противодействию коррупции от 30 ноября 2024 г. № 246 «Об утверждении критериев оценки деятельности территориальных департаментов Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции в сфере борьбы с наркобизнесом».

К ним можно отнести ряд приказов, касающихся оценки деятельности каждого правоохранительного органа в сфере борьбы с наркопреступностью. Данные приказы были приняты в конце 2024 года и устанавливают критерии оценки.

Так, Приказом Генерального Прокурора РК «Об утверждении критериев оценки деятельности органов прокуратуры в сфере борьбы с наркопреступностью» от 29 ноября 2024 г. № 145 установлены следующие критерии:

- 1) эффективность работы по обеспечению прав граждан на стадии досудебного расследования;
- 2) эффективность работы по защите конституционных прав и свобод участников уголовного процесса;
- 3) состояние работы по надзору за законностью оперативно-розыскной деятельности.

Методикой оценки деятельности органов внутренних дел по противодействию наркопреступности, утвержденной приказом МВД РК № 973 от 9 декабря 2024 года, установлены три блока задач, выполняемых этим государственным органом.

Первый блок включает количественную статистику по противодействию и пресечению ОПГ, региональных и международных наркоканалов, нарко- и фитолабораторий.

Второй – выявляемость уголовных правонарушений, предусмотренных ч.3 ст.297 УК (сбыт наркотиков), ч. 4 ст. 296 УК (хранение в особо крупном размере), ст. 299-1 УК (пропаганда и незаконная реклама), п.4 ч.3 ст.297 УК (сбыт наркотиков должностным лицом с использованием служебного положения).

По третьему блоку показателями являются изъятие основных видов наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Для АФМ РК Приказом Председателя Агентства РК по финансовому мониторингу от 29 ноября 2024 г. № 384 «Об утверждении Методики единой оценки деятельности Агентства Республики Казахстан по финансовому мониторингу в борьбе с наркопреступностью» установлены следующие критерии оценки:

1) использование подразделением финансовой разведки (ПФР) сведений о подозрительных операциях банков второго уровня;

2) полезность анализов финансового мониторинга по установленным схемам финансовых потоков от торговли наркотическими средствами правоохранительными и специальными государственными органами (доля использованной ПОСГО информации ПФР, в т.ч. с использованием криптовалюты);

3) выявление контрабанды наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, прекурсоров.

Приказом Председателя Агентства РК по противодействию коррупции от 30 ноября 2024 г. № 246 «Об утверждении критериев оценки деятельности территориальных департаментов Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции в сфере борьбы с наркобизнесом» для подразделений были установлены другие критерии:

1) выявление и пресечение фактов покровительства незаконному обороту наркотических средств со стороны должностных лиц государственных органов;

2) привлечение к ответственности должностных лиц руководящего звена, подчиненные которых были привлечены к уголовной ответственности по фактам покровительства незаконному обороту наркотических средств.

Как видим, разработанные методики оценки каждого правоохранительного органа учитывают специфику выполняемой ими работы. При этом соответствующие приказы не дают оценку деятельности этих органов, а применяются лишь для статистического наблюдения и анализа либо для внутриведомственной оценки.

Оценка деятельности правоохранительных органов в Казахстане осуществляется по различным критериям, таким как эффективность расследований, соблюдение законности при проведении оперативно-розыскной деятельности, защита прав граждан, профессионализм сотрудников, а также уровень коррупции и прозрачность в работе. Эта оценка

может проводиться как государственными органами, так и общественными организациями и независимыми экспертами.

Оценка деятельности прокуратуры Республики Казахстан осуществляется по таким критериям, как эффективность защиты законности и прав граждан, надзор за исполнением законов, качество и результативность уголовных и гражданских расследований, а также прозрачность и открытость в работе органов прокуратуры.

Оценка деятельности Министерства внутренних дел Республики Казахстан также проводится с учетом ряда факторов. Она включает эффективность борьбы с преступностью, уровень общественной безопасности, качество расследований, соблюдение прав граждан и принципов законности, а также профессионализм и этичность поведения сотрудников. Оценка может проводиться как внутренними структурами МВД, так и независимыми экспертами и общественными организациями.

Оценка деятельности антикоррупционной службы Республики Казахстан включает в себя анализ ее эффективности в предотвращении, выявлении и пресечении коррупционных преступлений. Она также включает в себя оценку эффективности мер по борьбе с коррупцией, включая проведение антикоррупционных расследований, соблюдение законности в процессе их проведения, а также прозрачность и ответственность перед обществом.

Оценка деятельности Агентства по финансовому мониторингу Республики Казахстан обычно проводится с учетом эффективности его работы в обнаружении и пресечении финансовых преступлений, таких как отмывание денег и финансирование терроризма. Оцениваются качество анализа финансовых операций, внедрение современных технологий в мониторинге, сотрудничество с другими правоохранительными органами и международными организациями, а также прозрачность и открытость в деятельности.

Выводы:

Первый. В казахстанском законодательстве имеется достаточно оптимальный пакет нормативных правовых актов, регулирующий оценку деятельности всех государственных органов. Он может послужить основой для разработки новых критериев и показателей оценки деятельности правоохранительных органов.

Второй. Оценка эффективности деятельности правоохранительных органов проводится только по одному блоку «Взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами» и оценке результативности, что представляется сомнительным в части объективности их оценки как государственных органов. Остальные государственные органы оцениваются по всем критериям, предусмотренным Системой ежегодной оценки.

Третий. Анализ законодательства РК показал процесс формирования правового института «Оценка деятельности правоохранительных органов», который гармонично дополнит систему учебной дисциплины

«Правоохранительные органы», а также даст возможность для дальнейшей дискуссии и развития теории права в этой части.

1.3 Международные стандарты и зарубежный опыт разработки критериев и механизма оценки деятельности правоохранительных органов

Изучение международных стандартов и зарубежного опыта включает анализ различных правовых систем и методов работы правоохранительных органов в других странах. Такое исследование позволяет понять, какие подходы были наиболее успешными в улучшении их эффективности и какие элементы можно адаптировать к казахстанским реалиям.

В международной практике в большей степени применяются следующие критерии.

Снижение уровня преступности – основная цель любого правоохранительного органа. Оно свидетельствует о повышении уровня общественной безопасности и эффективности полиции.

Раскрываемость преступлений – важный показатель, демонстрирующий способность правоохранительных органов выявлять и задерживать преступников. Высокий процент раскрываемости повышает доверие общества к полиции.

Уровень общественного доверия – доверие общества к правоохранительным органам является критически важным. Оно может измеряться через социологические опросы и исследования, показывающие, насколько граждане считают полицию справедливой и эффективной.

Соблюдение прав человека – значимость данного критерия возрастает в современных условиях. Представители власти должны действовать в рамках закона и уважать права и свободы граждан, что способствует улучшению имиджа правоохранительных органов.

Эффективность использования ресурсов – рациональность использования человеческих и материальных ресурсов также играет важную роль. Это включает оптимизацию работы, снижение бюрократии и повышение уровня подготовки кадров.

Оперативность реагирования – способность правоохранительных органов быстро и адекватно реагировать на происшествия и обращения граждан.

Инновации и технологическое развитие – внедрение современных технологий и методов, таких как использование видеонаблюдения, аналитических систем и других современных инструментов, которые помогают повысить эффективность работы³³.

³³ Доклад Комитета гражданских инициатив и Фонда ИНДЕМ «Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира» / Авторы доклада П.А. Раевский, С.А. Пархоменко [Электронный ресурс]. URL: <http://www.indem.ru/proj/rpf/OrPraOhrSiFederStra.pdf> (дата обращения: 30.07.2024).

Практическое значение научного анализа иностранных систем заключается в возможности адаптации лучших практик и их интеграции в национальную систему правоохранительных органов.

Рассмотрим некоторые из заслуживших внимания систем оценивания деятельности правоохранительных органов.

Австралия. В Австралии одним из ключевых индикаторов эффективности деятельности полиции считается удовлетворенность общества степенью правопорядка. Понимая важность этого аспекта, австралийские ученые разработали подходы для определения того, насколько общество удовлетворено работой полиции. Одним из таких подходов стала парадигма «подтверждение/неподтверждение», которая основана на сопоставлении ожиданий общества с реальными результатами работы полиции. В рамках этого подхода удовлетворенность оценивается следующим образом:

1. Ожидания общества: Люди имеют определенные ожидания относительно работы полиции, например, касательно скорости реагирования на вызовы, уровня вежливости и профессионализма офицеров, а также общей способности обеспечивать безопасность и правопорядок.

2. Реальный опыт: Общество оценивает фактические действия полиции, основываясь на личных взаимодействиях и общих впечатлениях от работы правоохранительных органов.

3. Сопоставление ожиданий и реальности: Удовлетворенность возникает в том случае, если реальный опыт соответствует или превосходит ожидания. Если же реальные действия полиции не соответствуют ожиданиям, возникает неудовлетворенность.

Этот подход позволяет глубже понять, как различные факторы, такие как качество обслуживания, доступность полиции, честность и прозрачность, влияют на восприятие работы полиции обществом. Он также предоставляет правоохранительным органам возможность корректировать свои действия, ориентируясь на реальные потребности и ожидания граждан, что способствует повышению общественного доверия и эффективности полицейской работы³⁴.

В **Австрии** уровень преступности при оценке работы полиции не учитывается. Помимо независимых опросов общественного мнения здесь используются такие показатели, как количество правонарушений, совершенных сотрудниками полиции, количество жалоб на работу полиции, а также освещение работы полиции в средствах массовой информации.

В **Республике Беларусь** деятельность полиции также оценивается по двум критериям: статистические данные об уровне преступности в государстве и проведение опроса с целью выявления мнения населения об эффективности работы полиции. Порядок проведения такого опроса определен Постановлением МВД РБ «Об утверждении Инструкции о порядке

³⁴ Laurence R.M. «The Police and the public». Australian Police Journal, vol.23, № 2, April 1969. P. 146-151.

организации изучения общественного мнения о работе органов внутренних дел Республики Беларусь» от 12 мая 2008 года № 143³⁵.

В **Великобритании** применялись две наиболее интересные системы оценки деятельности полиции. Это первоначальная версия Системы оценки деятельности полиции (Policing Performance Assessment Framework – PPAF), разработанная в 2004 году, и ее модернизированная версия, применяемая в настоящее время (Assessment of Policing and Community Safety, APACS).

Первоначальная версия системы PPAF, включенная в национальный план работы полиции на 2004-2007 годы, включала в себя 13 групп показателей. Последующая была дополнена и включает следующие тематические разделы:

А. Граждане в центре внимания: (1) удовлетворенность потребителей (по результатам опросов); (2) оценка работы с населением; (3) показатели справедливости и равного доступа.

1. Снижение уровня преступности (4) по данным ежегодного Британского опроса о преступности (British Crime Survey) и (5) по данным статистики.

2. Расследование преступлений: (6) преступления, переданные на рассмотрение в суд; (7) полнота регистрации преступлений (сравнение количества преступлений по данным полицейской статистике и по результатам опросов); (8) аресты по случаям насилия к семье (отношение к количеству случаев, когда полиция имела право вмешиваться и арестовывать).

3. Обеспечение безопасности населения: (9) погибшие и пострадавшие в автомобильных происшествиях; (10) показатели страха перед преступностью, оценки антиобщественного поведения и потребления наркотиков по данным Британского опроса о преступности.

4. Оказание помощи: (11) время, потраченное на патрулирование.

В. Использование ресурсов: (12) показатели достижения целей эффективности в неденежной и денежной формах; (13) количество человеко-часов, пропущенных в полиции (офицер, гражданский работник) по болезни.

В нынешнем виде система индикаторов APACS включает в себя:

1. Удовлетворенность жителей работой службы: полиция (1.1); сравнительная удовлетворенность работой службы: полиция (1.2); расистские инциденты (1.3); удовлетворенность работой службы: криминальная юстиция.

2. Участие в местных делах: сотрудничество с местными властями по оценке представителей муниципалитета (2.1, 2.2); восприятие работы полиции местными жителями (2.3); эффективность и честность криминальной юстиции (2.4, 2.5).

3. Представительство этнических меньшинств (3.1), женщин (3.2).

4. Антиобщественное поведение (4.1), пьянство и скандалы (4.2), наркомания и наркоторговля (4.3) – оценка/восприятие жителей.

³⁵ Сердюк А.Н. Относительно критериев эффективности деятельности полиции зарубежных стран // Вестник Херсонского государственного университета. – 2015. – Вып. 3-2. – С. 155-159.

5. Серьезные преступления против личности с применением насилия (5.1) и против собственности (5.2); менее серьезные преступления на 1000 человек (5.3); уровень убийств (5.4), преступлений с применением стрелкового (5.5) и холодного оружия (5.6).

6. Переданные в суд серьезные правонарушения с применением насилия (6.1), против собственности (6.2); преступления на религиозной и расовой почве (6.3), серьезные правонарушения сексуального характера (6.4).

7. Умышленные поджоги (7.1).

8. Конфискации имущества (8.1).

9. Дорожно-транспортные происшествия (9.1).

10. Изменение количества осужденных за правонарушения (10.1).

11. Количество повторных правонарушителей взрослых (11.1) и малолетних (11.2), количество первичных правонарушителей малолетних (11.3), правонарушения, связанные с наркотиками (11.4).

12. Эффективность работы полиции в фунтах стерлингов (12.1).

13. Потери служебного времени из-за болезней полицейских (13.1), в том числе офицеров (13.2).

14. Повторяющиеся случаи домашнего насилия (14.1)³⁶.

В настоящее время эксперты Великобритании разработали методику оценки каждого сотрудника полиции, а также стали учитывать не только количество раскрытых преступлений, но и сложность каждого уголовного дела.

Такой подход имеет ряд достоинств: 1) справедливое поощрение отличившихся сотрудников; 2) рациональное распределение оперативного состава.

Вместе с тем негативным явлением, затрудняющим определение значимости роли каждого сотрудника, является то, что в большинстве случаев в процесс расследования преступлений включено много людей (следователи, дознаватели, эксперты-криминалисты и т.д.)³⁷.

Опыт Великобритании также свидетельствует о том, что деятельность полиции оценивается по трем основным критериям, среди которых эффективность, производительность и легитимность.

Критерий эффективности определяется тем как полиция выполняет возложенные на нее обязанности, защищает уязвимые категории лиц, ликвидирует чрезвычайные события, а также тем на сколько сократилась преступность. Производительность оценивается по отношению к тому, какими средствами был достигнут результат, а легитимность – насколько в рамках закона работают органы полиции.

В соответствии с указанным, можно утверждать, что все эти критерии скорее относятся к качественным, чем к количественным. Поскольку исключительное использование при оценке деятельности полиции только

³⁶ Титков А. Оценка деятельности полиции в Англии и Уэльсе [Электронный ресурс]. URL: <https://flatik.ru/ocenka-deyatelenosti-policii-v-anglii-i-uelese>.

³⁷ The Measurement of Police force efficiency: An assessment of U.K. home office policy. Leigh M. Drake and Richard Simper.

качественных показателей исключает возможность многочисленных манипуляций с количественными показателями, что положительно отразится на качестве оценки.

В Германии первое место среди критериев эффективности деятельности полиции отводится раскрываемости преступлений. Наряду с этим показателем, используются такие как:

- профессиональное выполнение своих функций;
- оптимальное использование материальных и людских ресурсов;
- скорость реагирования на происшествия;
- надежность охраны объектов;
- предотвращение и пресечение массовых беспорядков и эксцессов;
- степень готовности к действиям в чрезвычайных обстоятельствах.

Система показателей эффективности работы полиции **Канады** (CPRMF20) также эффективна. Основными ее составляющими являются:

1. Преступность и виктимизация (Crime and victimization): показатели частоты преступлений, виктимизации населения и привлечения правонарушителей к ответственности, включая традиционные показатели, связанные с судебными данными и данными повторных преступных контактов.

2. Действия полиции и полицейское присутствие на местах (Police activities and deployment): показатели функций и действий полиции, которые способствуют общественной безопасности, включая функции полиции, не связанные с преступностью.

3. Ресурсы полиции (Police resources): оценка персонала полиции и операционных расходов на обеспечение их деятельности.

4. Доверие к полиции (Trust and confidence in police): отношение канадцев к полиции, а также восприятие легитимности полиции и полицейской деятельности.

В Канаде эффективность деятельности полиции определяется по трем основным критериям: процент граждан, которые полностью доверяют полиции; индекс «тяжести» преступности в Канаде; общий показатель преступности в Канаде на 100 тыс. населения³⁸.

В Китае к числу критериев оценки полицейской деятельности относят:

- уровень преступности и влияние на него профилактической работы;
- раскрываемость наиболее опасных преступлений;
- честность и неподкупность полицейского персонала;
- связь с общественностью и опора на нее в борьбе с преступностью;
- высокий уровень профессионализма и служебной дисциплины.

Наиболее показательным является опыт оценки деятельности полицейских департаментов в **США**, так как здесь пройден длительный путь трансформации системы оценки от количественных к качественным показателям.

³⁸ Об утверждении Положения о Департаменте защиты экономики Национальной полиции Украины: Приказ Национальной полиции Украины от 7 ноября 2015 г. № 81. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1813727>.

Первоначально применялись преимущественно количественные показатели, которые, начиная с 30-х годов XX века, «настолько глубоко укоренились в практиках полиции, что, даже перестав влиять на карьеру полицейского руководства, они продолжают оказывать влияние на деятельность полиции»³⁹. Однако, в отличие от применяемых в странах постсоветского периода «палочных» показателей, они более разнообразны и насчитывают 11 категорий: 1) количество выявленных преступлений, по видам преступлений, и динамика этих показателей; 2) процент раскрытых дел по отношению к зарегистрированным; 3) соотношение количества арестов к количеству зарегистрированных преступлений; 4) процент дел, которые прокуроры отказались принять для защиты в суде с тем обоснованием, что полицейское расследование не было достаточно качественным; 5) количество выписанных штрафов; 6) количество вызовов от граждан – показатель уровня доверия к полиции; 7) численность полицейского персонала на 1000 жителей; 8) разнообразные индикаторы нагрузки персонала (количество вызовов в пересчете на одного сотрудника, и т.д.); 9) стоимость возвращенной в результате раскрытия преступлений собственности, в соотношении ко всем потерям от преступлений против собственности; 10) количество выступлений в суде в пропорции к поданным в суд делам, административным и уголовным; 11) количество жалоб и благодарностей от граждан.

Позднее, когда количественная система оценки перестала оправдывать себя, распространение получила концепция «community policing», т.е. буквально «полиция для общества».

Было отмечено, что эти две практики оценки «в определенной степени конфликтуют друг с другом». Количественная система удобна «для бюрократической отчетности»⁴⁰, «легко доступна манипулированию»⁴¹, а «community policing» – для населения.

Практика различных штатов США насчитывает множество вариантов оценки со стороны населения, начиная с элементарных «community feedback forms», до весьма сложных исследований. Они носят как обязательный для оценки, так и рекомендательный характер.

Используются следующие инструменты:

- модельный опросный лист⁴²;
- метод Contact survey, то есть опросы граждан, имевших в течение последнего периода времени контакт с полицией – помимо жертв преступлений, иногда опрашивают оштрафованных нарушителей правил дорожного движения, а также тех, кто подвергся аресту;

³⁹ Панеях Э. Практики оценки деятельности полиции в США [Электронный ресурс]. URL: <https://www.openpolice.ru/media/files/laws>.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Там же.

⁴² [Электронный ресурс]. URL: <http://webs.wichita.edu/depttools/depttoolsmemberfiles/rcpi/Policy%20Papers/Community%20Survey.pdf>; <http://webs.wichita.edu/depttools/depttoolsmemberfiles/rcpi/Policy%20Papers/Community%20Survey.pdf>.

- помещение на сайте местного правительства или самого полицейского департамента формы для фидбека по поводу контактов с полицией;

- комплексная трехступенчатая система оценки PERF (Police Executive Research Forum):

1) исследование ожиданий публики: чего хочет от полиции население конкретно этого округа – интервью, анализ документов и т.д.;

2) разрабатывается система формальных показателей, привязанная к ожиданиям – результаты опроса населения о наблюдаемых ими нарушениях порядка, анонимный опрос населения о нарушениях, совершенных самим респондентом (self-report survey), опрос владельцев бизнеса по проблемам, количество резидентов, находящихся под условным сроком, или освобожденных условно-досрочно, доля молодежной преступности в общей массе преступлений, количество автокатастроф, частота возникновения пробок);

3) после тестирования новой системы оценки предлагаются организационные изменения с целью создать «accountability structures» – систему обратной связи, привязывающую стимулы сотрудников всех уровней к выбранным показателям.

При этом шкала оценки также может быть разнообразной.

Учеными было установлено, что американцы в целом ожидают от полиции соответствия следующим шести качествам: 1) внимание к гражданам; 2) надежность; 3) готовность реагировать на запросы; 4) компетентность; 5) воспитанность; 6) справедливость⁴³.

Мнение ученых было апробировано на практике. Так, в Анкоридже (штат Аляска) в 2005 году в регулярный опрос жителей города был включен небольшой блок об оценке работы полиции, где респонденты оценивали деятельность местной полиции по шести параметрам (скорость ответа на вызов, готовность к применению насилия, дружелюбие, готовность помочь, успехи в расследовании преступлений, успехи в предотвращении преступлений) по стандартной 4-балльной шкале (1 – хорошо, 2 – скорее хорошо, 3 – скорее плохо, 4 – плохо)⁴⁴. Эта практика получила широкое распространение в 60-70-х годах.

Повышенное внимание к обслуживанию интересов населения позволяло включать параметры оценки, непривычные для систем оценки в постсоветских странах, например, соотношение суммы задолженностей по алиментам, выплаченных в результате работы полиции, к количеству бюджетных средств, потраченных на энфорсмент (исполнение) законодательства об алиментах в этом году.

При этом используются не только объективные, но и субъективные показатели: недостаточно, чтобы полиция выполняла хорошо свою работу, надо, чтобы население чувствовало себя в безопасности. «Поэтому замеряются

⁴³ Mastrofski, Stephen D., and R. Richard Ritti. (2000) Making sense of community policing: A theory-based analysis. *Police Practice and Research: An International Journal*.

⁴⁴ Myr Stol, Brad A. (Summer 2005). «Making the Grade? Public Evaluation of Police Performance in Anchorage». *Alaska Justice Forum* 22(2): 5-10).

при помощи опросов и такие вещи, как "страх перед преступностью" и "восприятие, насколько хорошо полиция справляется с регулированием дорожного движения в данном районе"»⁴⁵.

Кроме опросного метода используется объективный (неопросный) – готовность свидетелей сотрудничать с полицией, которая оценивается на основе данных о количестве зафиксированных отказов от дачи показаний или количестве приглашений провести презентацию в школе, университете или комьюнити-центре.

На федеральном или региональном уровне используется наиболее влиятельная система показателей, по которым пресса и общество судят о положении дел в полиции в масштабах страны и штата – Uniform Crime Reports⁴⁶. Это ежегодный набор стандартных отчетов, который выпускает ФБР на основе агрегации данных полицейской отчетности.

В связи с применением в каждом штате своего уголовного законодательства за основу для отчета взято всего 8 видов преступлений: четыре насильственных преступления: убийство, изнасилование, ограбление и нанесение тяжких телесных повреждений, и четыре преступления против собственности: кража со взломом, воровство (имеется в виду – кража без незаконного проникновения в помещение), угон автомобиля и поджог.

Совокупный индекс уровня преступности вычисляется на основе данных по этим восьми видам преступлений, и считается, что его динамика отражает тенденции, характерные для преступности в США в целом.

Отдельно по группам также презентуется индекс насильственных преступлений и индекс преступлений против собственности. Существует федеральный закон, по которому все полицейские подразделения обязаны предоставлять ФБР статистику по восьми видам преступлений по определенной форме в обязательном порядке.

При этом отчетность никак не влияет на реагирование центральных властей, т.е. по итогам показателей не применяются репрессивные меры. Оценка эффективности полиции остается за населением. Общественность либо СМИ штата сами сравнивают результаты на общенациональном фоне и выносят свой общественный вердикт, который в конечном итоге может повлечь политические последствия.

Точность оценки населения подкрепляется крупнейшим общенациональным исследованием по виктимизации – National Crime Victimization Survey (NCVS). Это масштабный опрос, проводящийся за счет федеральных средств – опрашивается репрезентативная выборка американских домохозяйств, размер выборки около 45 тысяч, причем в каждом из выбранных домохозяйств опрашиваются все взрослые, что дает 70-80 тысяч опрошенных. Респондентам задаются вопросы, становились ли они сами жертвой правонарушения в прошедшем году и при каких обстоятельствах.

⁴⁵ Панеях Э. Указ. соч.

⁴⁶ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fbi.gov/ucr/ucr.htm>.

Этот опрос позволяет решить две задачи: 1) выявляются латентные преступления и устанавливается более точная картина структуры преступности; 2) собираются намного более детальные данные и о жертве, и об обстоятельствах преступления, и о причинах, по которым жертва не обратилась в полицию, и об опыте контакта с полицией, если жертва преступления в полицию обратилась.

Украина. Планирование работы соответствующих органов, включая постановку конкретных задач и целей, является ключевым элементом их эффективной деятельности в Украине. Однако оценить результативность работы этих органов невозможно без тщательного анализа достигнутых ими результатов. Это предполагает выполнение задач с изначально установленными **болезнями** и формулирование итогового результата об эффективности или неэффективности их работы.

Такой показатель является резервом, поскольку он позволяет не только определить уровень успешности применяемого воздействия, но и выявить недостатки, которые приводят к его более эффективной деятельности. Несмотря на реформы в данной системе Украины, такие как реорганизация органов внутренних дел в Национальную полицию в 2015 году и планы преобразования налоговой милиции в финансовую полицию, вопросы оценки работы соответствующих структур остаются все еще насущными.

На сегодняшний день ст. 2 Закона Украины «О государственной защите работников суда и правоохранительных органов» от 23 декабря 1993 года определяет широкий круг вспомогательных органов⁴⁷. Деятельность каждого из них должна оцениваться по четким критериям, поскольку от их эффективности зависит состояние национальной безопасности, защита прав и свобод граждан, интересы юридических лиц и государства, а также уровень взаимодействия общества с внешними гарантиями.

В этой связи законодатель Украины определил уровень общественного доверия к Национальной полиции в качестве основного критерия оценки ее работы, однако порядок измерения порядка этого показателя остается неурегулированным. В отношении других соответствующих органов, таких как Служба безопасности Украины, Национальное антикоррупционное бюро или налоговая милиция, в законодательстве отсутствуют упоминания об уровне общественного доверия или других критериях оценки их деятельности.

Следует согласиться с А.С. Проневич, что доверие общества является продолжением поддержания жизнедеятельности государства обоснованно, так как оно создает основу для стабильного развития институтов власти, развития связей и обеспечения социальной гармонии⁴⁸.

Общественное мнение может быть взаимосвязано с оценкой деятельности соответствующих органов, но оно должно использоваться в сочетании с другими показателями. Так, например, в Соединенных Штатах

⁴⁷ Закон Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

⁴⁸ Проневич А.С. Доверие населения как критерий оценки эффективности деятельности правоохранительных органов // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 225-231.

Америки мнение граждан о работе полицейских департаментов учитывает статистические данные, которые необходимы для анализа их эффективности⁴⁹.

На основании законодательства Украины и международного опыта деятельности соответствующих органов, помимо уровня доверия граждан, руководитель выделяет такой критерий, как экономия.

Экономичность можно определить как внутреннюю эффективность, которая оценивается через соотношение реальных и фактических затрат, использования ресурсов и оптимизации процессов в организации.

Значимость данного критерия обусловлена тем, что деятельность органов, включая их материально-техническое обеспечение, финансируется из государственного бюджета. Следовательно, эффективным можно считать лишь тот орган, который при минимальном использовании ресурсов выполняет поставленную задачу.

Данное требование может быть использовано наряду с предложенным О.Н. Резником⁵⁰ критерием экономического эффекта, который рекомендуется применять для оценки работы сторонних органов как субъектов обеспечения их финансово-экономической безопасности.

Суть критерия экономического эффекта заключается в том, чтобы оценить деятельность результативных мероприятий через разницу между определением бюджетных средств, выделенных на их финансирование, и суммой средств, возвращенных в государственный бюджет в результате функционирования соответствующих органов.

Кроме этого целесообразно предусмотреть порядок определения уровня доверия граждан к правоохранительным органам в подзаконном акте, а критерии оценки – в законе, где должна быть раскрыта сущность каждого критерия и каким образом он будет определяться.

Таким образом, к критериям оценки деятельности правоохранительных органов предлагается отнести: уровень доверия граждан, экономичность, общее состояние преступности (безопасности) в государстве, которые должны иметь одинаковую важность.

Сущность указанных критериев следует раскрыть и закрепить на законодательном уровне, а порядок их определения – на подзаконном, что в целом позитивно повлияет на оценивание эффективности правоохранительных структур Казахстана, а также будет способствовать более оперативному определению существующих недостатков в их деятельности и соответственно совершенствованию национального законодательства с целью их устранения⁵¹.

⁴⁹ Оценка эффективности работы полиции в Украине: от «палок» к новой системе (на примере органов досудебного расследования): Научно-практическое издание / Крапивин Е.А. – Киев: София-А, 2016. – 120 с.

⁵⁰ Резник О.М. Критерии оценивания деятельности правоохранительных органов в сфере обеспечения финансово-экономической безопасности государства: отдельные аспекты // Актуальные проблемы отечественной юриспруденции. – 2017. – № 2. – С. 77-79.

⁵¹ Кулмуханбетова Б.А. Критерии оценки деятельности правоохранительных органов (на примере органов внутренних дел): Экспресс-анализ Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.

Опыт Японии. В Японии был внедрен комплексный метод анализа состояния преступности, основанный на самых точных и актуальных статистических данных.

Информация о преступности скрупулезно собирается, обобщается и публикуется на официальных ресурсах государственных органов, таких как Национальное полицейское агентство, Верховный суд, прокуратура и др. Эти данные служат основой для анализа и включаются в ежегодную «Белую книгу о преступности», выпускаемую научным институтом Министерства юстиции Японии, в которой особое внимание уделяется мерам борьбы с преступностью.

Такая система позволяет более точно и объективно оценивать состояние преступности и разрабатывать эффективные меры для ее предотвращения

Интересен опыт, связанный с японскими «кобанами» — полицейскими постами, закрепленными за соблюдением территорий. В кобанах работает до 60% от общего состава полиции. Эти посты обеспечивают высокие результаты японской полиции через тесные связи с населением, высокое доверие граждан и помощь местным жителям. Обязанности сотрудников кобанских организаций схожи с функциями отдельных руководителей в других странах, работающих на аналогичных территориях⁵².

В части опыта оценки органов прокуратуры:

- в **США** оценка деятельности прокуратуры включает как внутренний аудит, так и внешние оценки, проводимые через различные независимые организации. Прокуроры также оцениваются по количеству успешно завершенных дел, а также по соблюдению стандартов справедливости и прав человека;

- в **Германии** работу прокуратуры оценивают:

1) население - через гражданский форум и советы по превенции уголовных преступлений (в каждой земле свои институты);

2) уполномоченные по правам граждан и полиции;

3) счетная палата – эффективность использования финансов.

Ведомственная оценка эффективности генпрокуратур и минюстов не проводится.

Главные индикаторы уровня доверия граждан – СМИ и регулярное исследование этой сферы независимой организацией (институт Форестера);

- во **Франции** работа прокуратуры оценивается как внутренними структурами, так и через внешние проверки, в том числе через инспекционные органы министерства юстиции. Важным аспектом является независимость прокуратуры и ее роль в защите интересов государства и общества;

- в **Японии** оценка деятельности прокуратуры включает строгий внутренний аудит, а также внешние проверки со стороны судебных органов. Прокуратура Японии известна высоким уровнем профессионализма и вниманием к деталям в расследовании дел.

⁵² «Страна восходящего правопорядка. Как японская полиция победила американский кольт» // Независимая газета [Электронный ресурс]. URL: https://www.ng.ru/ideas/2018-01-23/5_7156_japan.html.

Эти подходы к оценке помогают прокуратуре сохранять высокие стандарты работы, обеспечивать правосудие и поддерживать общественное доверие к правовой системе⁵³.

Выводы:

Первый. Выделение универсальных для всех государств критериев оценки деятельности правоохранительных органов является достаточно сложным процессом по следующим причинам:

- системы правоохранительных органов в разных государствах различны;

- в основе оценки используются статистические данные, использование которых осложнено рядом обстоятельств (становятся доступными с большим временным сдвигом (несколько лет); не все страны предоставляют сведения в открытом доступе; не всегда сопоставимы друг с другом вследствие различий в системе уголовного законодательства, составах преступлений, функциях, возложенных на правоохранительные органы; не всегда собираются и систематизируются по единой методологии).

Второй. Анализ показал, что в современном обществе наблюдается тенденция перехода от количественных критериев оценки к качественным, различия составляют удельный вес таких критериев в общей сумме оценки, количество показателей, выбор конкретных показателей.

Одним из важных показателей, к которому перешли и в казахстанском обществе, является уровень доверия населения.

Третий. В некоторых системах используется опрос по виктимизации – National Crime Victimization Survey (NCVS), позволяющий установить более точную структуру преступности, предшествующие и последующие обстоятельства, что дает возможность объективно и реально оценить деятельность правоохранительных органов.

⁵³ The Prosecution Project [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theprosecutionproject.org/> (access date: 02.08.2024).

2 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

2.1 Обзор отечественного опыта оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов

В первом разделе монографии были рассмотрены правовые основы системы оценки деятельности правоохранительных органов, включая принятый в 2024 году правоохранительными органами Совместный приказ «Об утверждении методики проведения оценки качества деятельности правоохранительных органов» (далее – Совместный приказ).

Данная система прошла свою апробацию, однако в условиях глобальной цифровизации и установления новых приоритетов в правоохранительной деятельности некоторые ее параметры требуют актуализации.

Для этого, а также для разработки новой модели системы оценки, безусловно, важное значение имеет отечественный опыт оценивания деятельности правоохранительных органов. Однако универсальных подходов и инструментов для оценки работы таких органов не имеется, так как они зависят от множества факторов, включая криминогенную ситуацию и доверие общества.

Тем не менее, существует ряд показателей, которые успешно используются для оценки работы правоохранительных органов. К ним относятся криминальная статистика, результаты опросов общественного мнения, уровень коррупции и эффективность расходов на защиту правопорядка. Также оцениваются качество оказания услуг, рассмотрение обращений и открытость органов правопорядка.

Международная практика также широко использует экспертное мнение при оценке работы правоохранительных органов. Эксперты помогают выявить проблемы и предлагают пути их решения.

Проведение исследований общественного мнения и опросов целевых групп также является важным инструментом оценки.

В целом, комбинирование опросов населения и экспертного мнения позволяет провести более полную и объективную оценку работы правоохранительных органов.

Анализ показал, что действующая в нашей стране система оценки правоохранительной деятельности состоит из двух основных элементов – внутренней и внешней оценки.

Внешняя оценка работы правоохранительного органа дается в рамках Системы ежегодной оценки по блоку «Взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами» и оценки результативности, а в отношении АПК проводится только оценка результативности, как было отмечено в подразделе 1.2.

Правоохранительным органам оценка дается по трем направлениям соответствующими уполномоченными органами (Таблица 5). При этом оценка АФМ РК и МВД РК осуществляется различными государственными органами

по каждому направлению. Прокуратура оценивается как орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан, Администрацией Президента Республики Казахстан.

Таблица 5. Внешняя оценка правоохранительных органов

№ п/п	Направления оценки	Оцениваемый госорган	Уполномоченный госорган
1.	Качество оказания госуслуг	Агентство Республики Казахстан по финансовому мониторингу	Агентство по делам государственной службы (общий свод по госуслугам)
		Министерство внутренних дел Республики Казахстан	Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности (электронные госуслуги)
2.	Качество рассмотрения жалоб и заявлений	Агентство Республики Казахстан по финансовому мониторингу	Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры
		Министерство внутренних дел Республики Казахстан	
3.	Открытость госоргана	Агентство Республики Казахстан по финансовому мониторингу	Министерство информации и общественного развития
		Министерство внутренних дел Республики Казахстан	
	Блок «Взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами» (качество оказания госуслуг + качество рассмотрения жалоб и заявлений + открытость госоргана)	Генеральная прокуратура Республики Казахстан	Администрация Президента Республики Казахстан

Процедура оценки осуществляется следующим образом (см. Рисунок 1).



Рисунок 1. Основные этапы оценки государственных органов

Так, в 2020 году Комиссия по оценке эффективности деятельности государственных органов подготовила Заключение о результатах операционной оценки деятельности госорганов по блоку «Взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами».

По итогам прокуратура заняла 2 место, получив 90,6 баллов, уступив Министерству информации и общественного развития РК. МВД РК заняло 15 место с 62,9 баллами.

Комиссией были выявлены системные недостатки некоторых государственных органов и предложены меры по повышению эффективности работы государственных органов, не достигших высоких результатов.

Во-первых, необходимо повышение качества коммуникаций госслужащих с населением и организациями.

В рамках реализации концепции «слышащего государства» должно быть усовершенствовано информационное сопровождение деятельности органов государственного управления. Ответственность госорганов за качественное и своевременное разъяснение проводимой политики особенно значима на фоне чрезвычайных и кризисных ситуаций. Неоперативное реагирование на запросы и критику, а также предоставление противоречивой информации представителями ведомств негативно сказывается на имидже госаппарата и снижает уровень доверия населения к принимаемым мерам.

В этой связи в целях улучшения качества информационно-разъяснительной работы о проводимой государством политике и повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти с обществом необходимо проводить «входные» и регулярные тренинги и обучающие семинары для руководителей госорганов, направленные на развитие навыков коммуникаций (обязательные для определенных категорий должностей).

Во-вторых, имеется потребность в обеспечении качества автоматизации госуслуг.

Автоматизация госуслуг позволяет минимизировать прямые контакты госслужащих с населением путем перевода в электронный формат. Так, предполагалось, что к 2021 году 91,5% видов услуг Реестра (или 639 из 698) будут оказываться посредством веб-портала «электронного правительства».

Однако, несмотря на заявленную в соответствии с Реестром электронную форму оказания, некоторые услуги еще не реализованы на портале (невозможно получить полный цикл услуг либо отдельные подвиды услуг онлайн).

В целом, помимо обеспечения доступности услуг на портале «электронного правительства», основным индикатором эффективности автоматизации должен стать уровень проникновения электронных услуг в жизнь граждан.

Вместе с тем в ходе общественного мониторинга качества оказания государственных услуг респонденты указывали на сложность функционала, инструкций, интерфейса электронных ресурсов для самостоятельного получения государственных услуг онлайн (веб-портал «электронного правительства» e-gov.kz, www.elicense.kz, ar.qoldau.kz), а также на низкую оперативность и консультационные возможности «обратной связи» чат-ботов, колл-центров и т.д. для получения технических консультаций по работе электронных ресурсов.

Исходя из изложенного, целесообразно введение практики апробации получения новых электронных госуслуг гражданами, владеющими базовыми (минимальными) навыками работы с информационными ресурсами.

В-третьих, необходимы ревизия подзаконных НПА, определяющих порядок оказания госуслуг, и повышение требований к их соблюдению. Это связано с тем, что в процессе разработки подзаконных НПА отсутствовало согласование по их содержанию, что привело к противоречиям между нормами разных правовых актов.

Таким образом, данные рекомендации применимы ко всем правоохранительным органам, особенно к тем, кто имеет невысокую оценку, и определяют направления, по которым надо активизировать работу, чтобы повысить качество их деятельности.

С учетом предложенных рекомендаций государственные органы, в том числе правоохранительные, совершенствуют свою работу и стараются улучшить ее результаты.

Так, по итогам оценки, произведенной в 2023 году, по показателю «Открытость госоргана» высокую степень эффективности деятельности продемонстрировали многие госорганы, а первое место заняло Агентство по финансовому мониторингу (Рисунок 2).

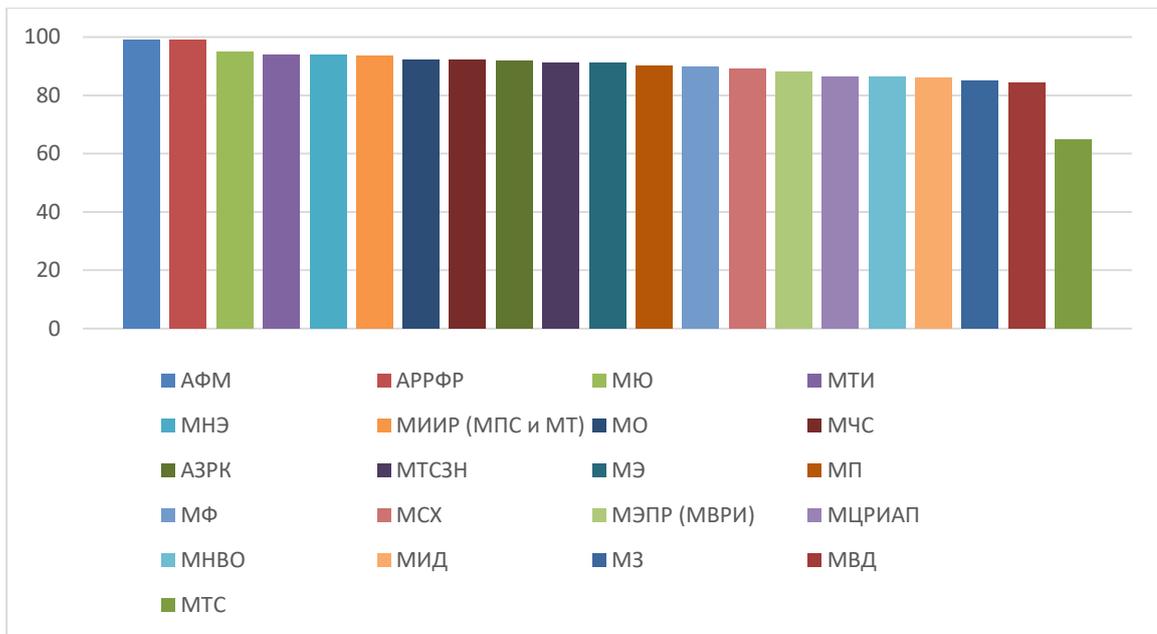


Рисунок 2. Результаты оценки эффективности деятельности центральных государственных органов, в баллах⁵⁴.

Оценка результативности правоохранительных органов тоже относится к внешней оценке, так как проводится независимыми органами. Однако при этом также используется правовая статистика, которая составляется на основе данных, предоставляемых всеми правоохранительными органами, и которые могут искажаться.

При данном виде оценке используются ключевые показатели МВД, Генеральной прокуратуры и АПК (утверждены приказом Руководителя Администрации Президента от 24 декабря 2019 г. № 19-01-38.48, с внесенными изменениями от 25 декабря 2020 г.), которые содержат как количественные, так и качественные критерии. Основой для количественных критериев являлась правовая статистика, а для качественных – результаты социологических опросов на предмет определения уровня доверия населения (Таблица 5).

Таблица 5. Перечень количественных и качественных критериев оценки правоохранительных органов Республики Казахстан

№ п/п	Вид критериев	Критерии
Министерство внутренних дел Республики Казахстан		
1.	Количественные	Количество общеуголовных правонарушений на 10 тыс. населения
2.		Количество убийств на 100 тыс. населения

⁵⁴ Годовой отчет о состоянии сферы доступа к информации в Республике Казахстан (Министерство культуры и информации Республики Казахстан, 2024 г.) [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36897443.

3.		Раскрываемость убийств
4.		Количество преступлений, совершенных на улицах из расчета на 100 тыс. населения
5.		Количество дорожно-транспортных происшествий на 100 тыс. населения
6.		Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 100 тыс. населения
7.	Качественные	Уровень доверия к органам внутренних дел
8.		Оценка эффективности работы полиции
9.		Ощущение личной, имущественной и общественной безопасности
10.		Уровень восприятия отсутствия коррупционных проявлений в органах полиции
Генеральная прокуратура Республики Казахстан		
1.	Количественные	Соблюдение прав подозреваемых (обвиняемых) и потерпевших в уголовном процессе
2.		Степень цифровизации уголовного процесса
3.	Качественные	Уровень доверия к органам прокуратуры
Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции		
1.	Количественные	Доля возмещенного ущерба от суммы установленного ущерба от коррупционных правонарушений
2.		Количество совершенных коррупционных правонарушений на 10 тыс. населения
3.	Качественные	Восприятие населением уровня коррупции
4.		Степень доверия населения к Агентству

Как видим, оценка в большей степени осуществляется только со стороны самих госорганов. Население фактически в процесс оценки качества оказываемых правоохранительных услуг не вовлечено, за исключением опроса, проводимого Бюро национальной статистики АСПИР РК по исследованию уровня доверия.

К примеру, в МВД была разработана и внедрена система критериев оценки деятельности полиции (приказ МВД № 515 от 4 июня 2019 года).

Как указано в Таблице 5, в качестве количественных критериев выступали: состояние преступности; количество убийств; раскрываемость убийств, а также других тяжких и особо тяжких преступлений; удельный вес уголовных правонарушений, совершенных на улицах и иных общественных местах; криминологическая характеристика лиц, совершивших уголовные правонарушения; состояние дорожной безопасности.

Качественные критерии: состояние личной, имущественной и общественной безопасности; оценка эффективности работы полиции; уровень доверия населения.

Однако практика показала, что используемые количественные критерии и подход руководства МВД РК к оценке работы органов внутренних дел на их основании приводили к необъективности. Статистика о состоянии преступности искажалась и в основном служила лишь для оценки работы ведомств, участвующих в противодействии ей.

«Палочная система» до настоящего времени определяла поведение сотрудников полиции, влияя на уровень, динамику и структуру регистрируемых уголовных правонарушений. Каждая задача для сотрудников органов внутренних дел трансформировалась в количественные показатели, что способствовало манипуляции статистикой о состоянии преступности.

Однако формирование уголовной политики государства должно опираться на достоверную информацию, а не следовать ведомственным интересам.

Недостоверная картина состояния преступности складывалась по трем причинам: латентность, фильтрация, фальсификация статистической информации. Таким образом, механизмы искажения статистики были обусловлены существующими на тот момент стимулами, то есть сложившимся приоритетом ведомственных показателей.

Как показала практика, действующая методика расчета раскрываемости тяжких и особо тяжких преступлений способствовала продолжению манипуляции статистическими данными путем:

- необоснованной переквалификации совершенных деяний;
- ввода в ЕРДР недостоверных данных;
- необоснованного прерывания сроков досудебного расследования в последние дни отчетного месяца и т.д.

По действующей формуле раскрываемости учитывались:

- оконченные дела (направленные в суд, прекращенные по нереабилитирующим основаниям);
- впервые прерванные;
- по которым истек срок расследования либо прокурором отменены решения о прекращении и прерывании.

Тем самым полиция за счет небольшого увеличения оконченных дел, продления сроков расследования либо прекращения дел, ранее отмененных прокурорами, имела возможность влиять на раскрываемость. При этом основная масса дел оставалась в производстве, в том числе нераскрытыми.

В этой связи действующая система оценки полиции подверглась критике со стороны прокуратуры и с целью исключения факторов, способствующих погоне за показателями в ущерб реальной борьбе с преступностью, МВД РК предлагалось рассмотреть вопрос об изменении формулы раскрываемости, например:

- сгруппировать уголовные правонарушения по категориям против личности, имущества, имущества с применением насилия, общественного порядка и т.д.;
- процент раскрываемости рассчитывать по удельному весу уголовных правонарушений, по которым установлено подозреваемое лицо, без учета категории тяжести уголовных правонарушений, входящих в группу.

Вышеуказанные изменения позволили бы в дальнейшем обеспечить объективную оценку работы полиции и дополнительный контроль при переквалификации деяния на иное однородное уголовное правонарушение.

Несмотря на критику, следует заметить, что сфера правоохранительной деятельности – очень сложная сфера, в которой добиться эффективных показателей крайне сложно, так как они зависят не только от правоохранительных органов.

Исследование показало, что на криминогенную обстановку влияет большое количество как внешних, так и внутренних факторов, в том числе социально-экономического характера (снижение доходов, безработица, а также алкоголизм, наркомания и т.д.), развитость инфраструктуры (качество дорог, освещение), качество здравоохранения, образования и т.д.

Многие из этих вопросов решаются не только правоохранительными органами. Вопросы предупреждения преступности и ее профилактики носят комплексный характер, и реализация отдельных мероприятий возложена на местные исполнительные и иные государственные органы и учреждения.

Применяемые критерии оценки деятельности ОВД (уровень преступности, число убийств, преступность в общественных местах, состояние дорожной безопасности и т.д.) зависят не только от качества работы органов полиции. Поэтому этот фактор также следует учитывать при разработке системы оценки силовых структур.

Аналогичным образом необходимо подойти также к определению и выбору критериев оценки органов прокуратуры, агентств по противодействию коррупции и финансовому мониторингу.

Например, на Агентство по финансовому мониторингу возложены задачи по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма. При этом в качестве критерия внешней оценки ведомства предусмотрена доля ненаблюдаемой (теневой) экономики (Приказ Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан от 24 декабря 2019 г. №19-01-38.48). Вместе с тем в число государственных органов, ответственных за достижение данного показателя включены Министерство финансов, Министерство национальной экономики, а также местные исполнительные органы. Здесь также возникает вопрос об определении зон ответственности.

На Антикоррупционную службу возложена реализация задач по противодействию коррупции через выявление, раскрытие, пресечение расследование коррупционных правонарушений, а также превенцию коррупции. Это, в свою очередь, требует выработки и применения соответствующих инструментов измерения и оценки эффективности мер по предупреждению и профилактике коррупционных проявлений.

Установленные критерии для органов прокуратуры (соблюдение прав подозреваемых (обвиняемых) и потерпевших в уголовном процессе, степень цифровизации уголовного процесса, уровень доверия к органам прокуратуры) неполно отражает все стороны их деятельности. Представляется целесообразным проработать критерии и инструменты по оценке деятельности прокуратуры по основным направлениям надзора.

К таковым относятся вопросы защиты общественных интересов, законности уголовного преследования, судебных актов по уголовным,

гражданским и административным делам, исполнительного производства, исполнения приговоров. Здесь также необходимо выделить ключевые индикаторы, которые позволят максимально охватить работу прокурора.

Особого внимания требует изучение вопроса сопоставимости устанавливаемых критериев с мировыми рейтингами и показателями.

Также возникает вопрос, как оценивать какую-либо сферу, если ее деятельность касается разных органов и как разграничить зону ответственности?

Кроме того, критерии, на наш взгляд, важно сразу разграничить по уровням их применения ко всему органу, включая соответствующие территориальные подразделения, либо только к центральному аппарату.

Указанные научные выводы (но не все) были использованы при формировании перечня критериев, установлении пороговых/плановых значений и их ранжировании.

Параллельно с развитием внешней системы оценки деятельности правоохранительных органов государством ставилась задача улучшения системы аудита качества правоохранительной деятельности с акцентом на повышение уровня доверия населения к указанным органам⁵⁵.

Проведенное анкетирование (2023 год) показало состояние данного показателя. Степень доверия граждан в разрезе каждого правоохранительного органа представлена в диаграммах 1, 2, 3, 4 и 5.

Респондентами выделяются следующие причины недоверия:

- отсутствие информированности о деятельности данного правоохранительного органа (никогда не сталкивался с данной структурой);
- волокита, формализм и бюрократия;
- деятельность чаще связана с мерами наказания, чем с защитой прав граждан;
- закрытость государственного органа;
- излишняя подозрительность (отношусь с опасением, лучше не связываться);
- коррумпированность правоохранительного органа;
- негативная информированность со стороны СМИ;
- предрасположенность к защите государственных органов, а не граждан (по мнению респондентов);
- негативный опыт (ранее сталкивались и не получили положительного результата);
- иное.

⁵⁵ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года» от 15 октября 2021 года № 674 [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674> (дата обращения: 11.09.2023).

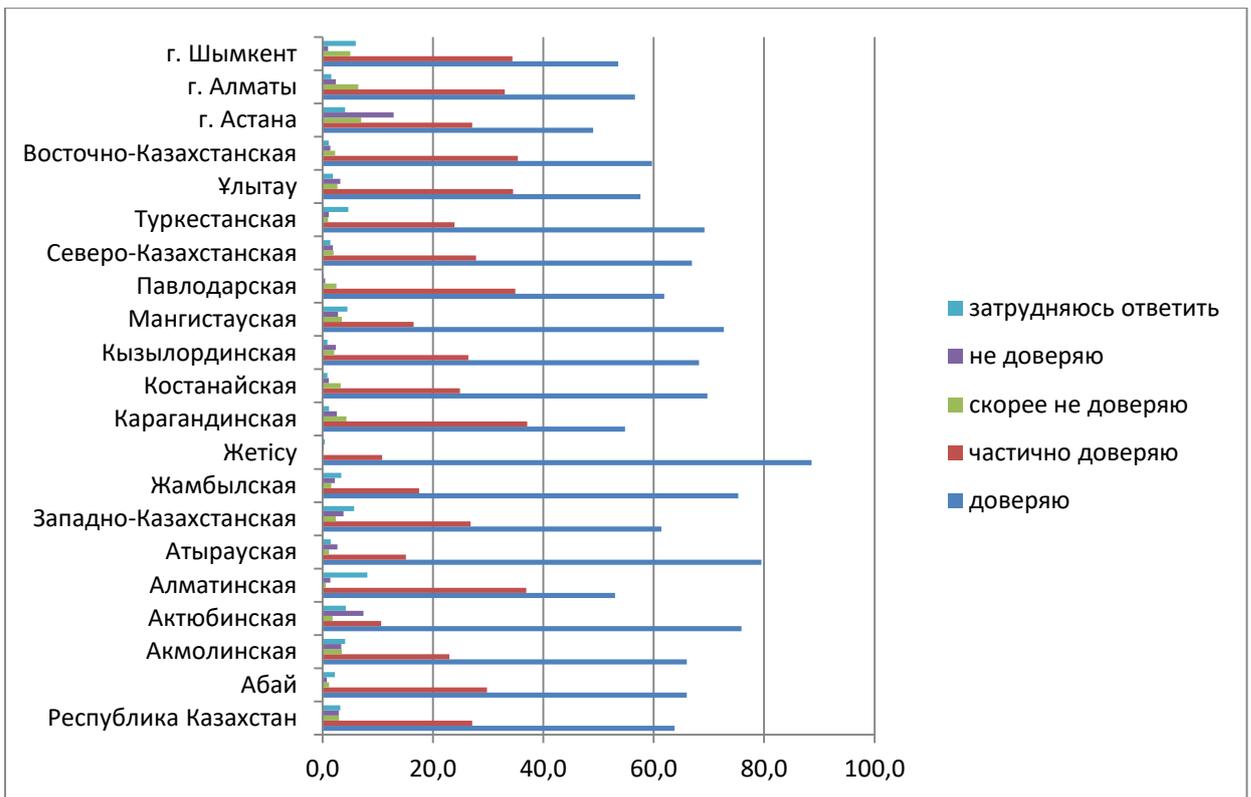


Диаграмма 1. Степень доверия респондентов (жителей регионов Казахстана) к прокуратуре (в %)

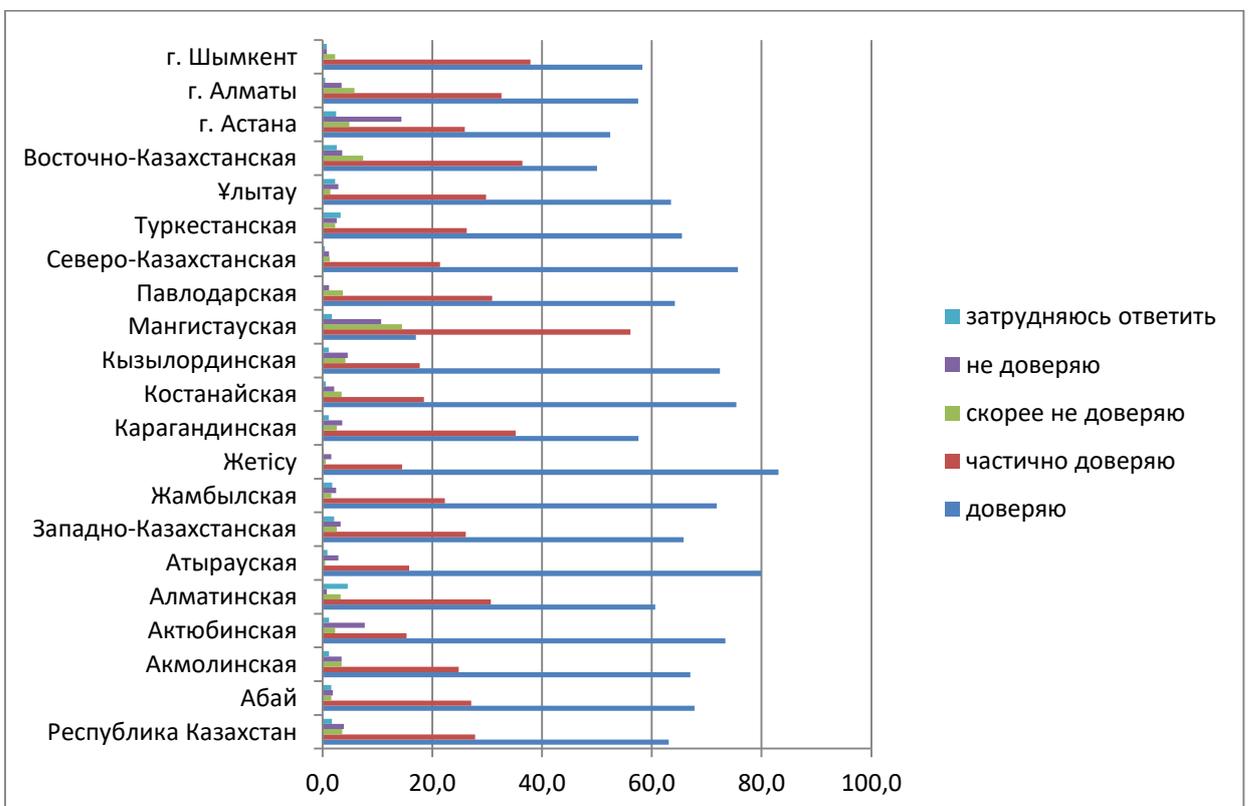


Диаграмма 2. Степень доверия респондентов (жителей регионов Казахстана) к полиции (в %)

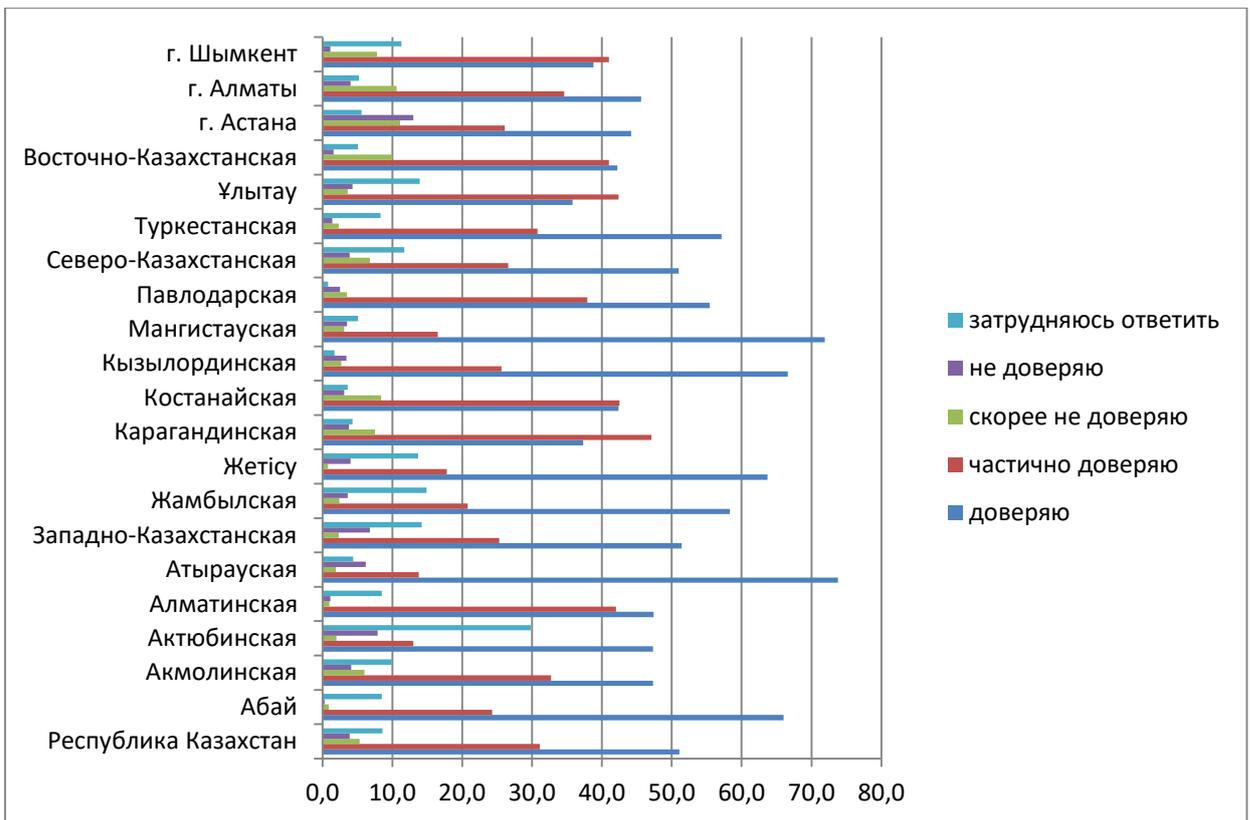


Диаграмма 3. Степень доверия респондентов (жителей регионов Казахстана) к Антикоррупционной службе (в %)

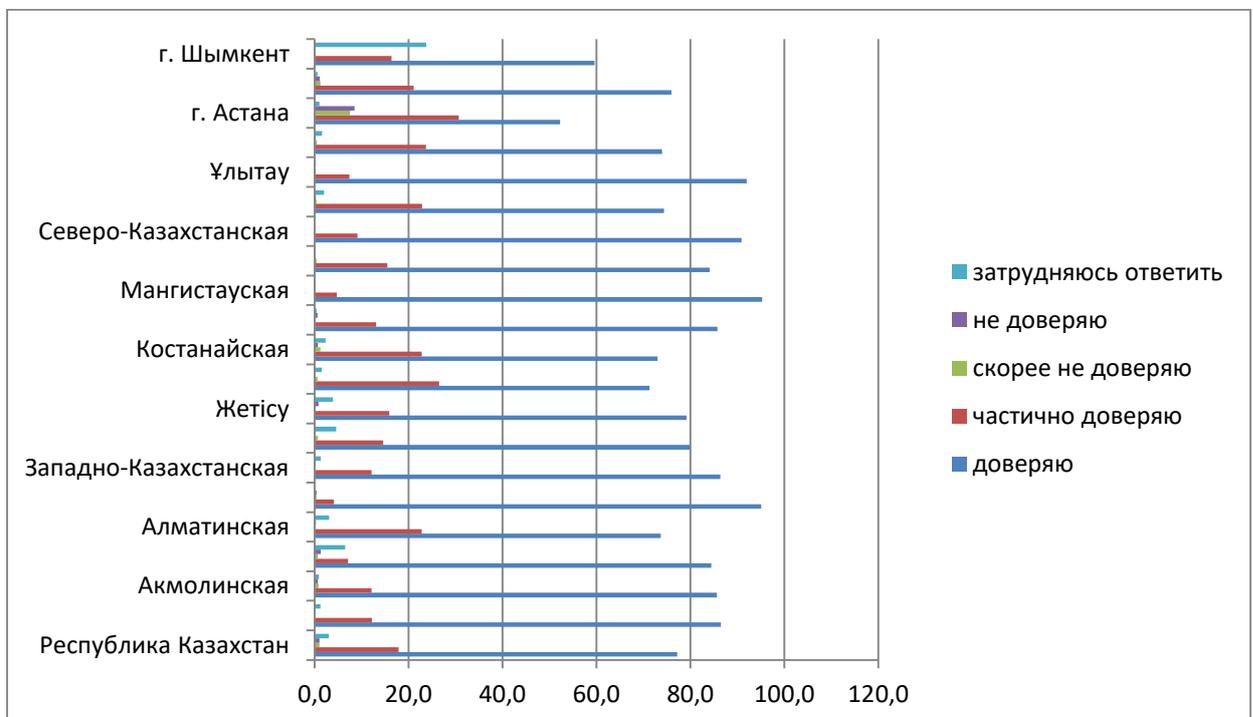


Диаграмма 4. Степень доверия респондентов (жителей регионов Казахстана) к противопожарной службе (в %)

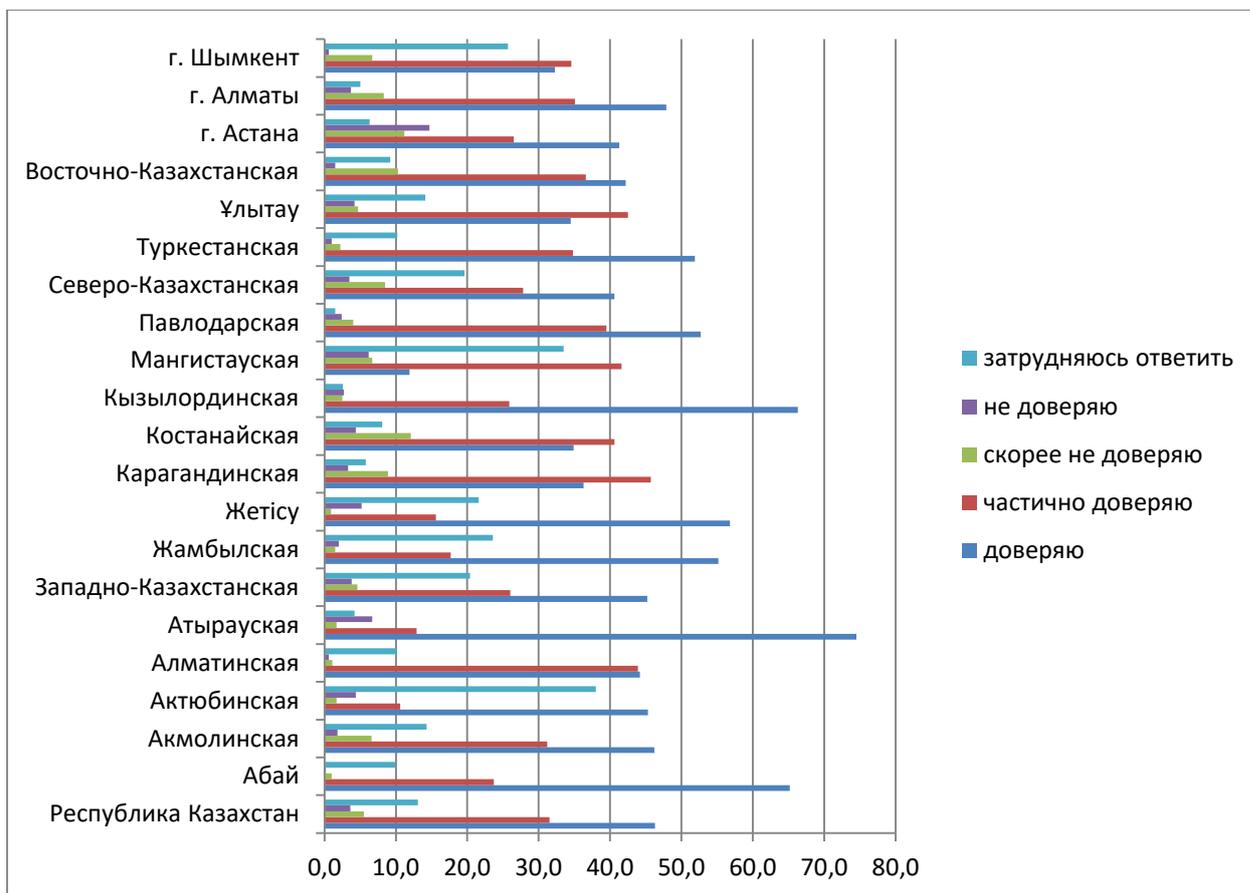


Диаграмма 5. Степень доверия респондентов к службе экономических расследований (в %)

При этом мнение респондентов по отношению к каждому отдельно взятому правоохранительному органу различно. Продемонстрируем это на примере двух наиболее известных населению и достаточно традиционных правоохранительных органов: прокуратуре и полиции (Диаграммы 6, 7).

Исходя из представленных диаграмм уже можно сделать несколько выводов.

Во-первых, изменения в законодательстве, регулирующем деятельность органов прокуратуры, которые значительно сократили оперативные рычаги воздействия актов прокурорского реагирования (сужение сферы общего надзора, права вносить предписания), привели к меньшей узнаваемости органов прокуратуры. Так, доля ответов «никогда не сталкивался с этой структурой» у опрашиваемых по деятельности прокуратуры (25,1%) в 4 раза больше, чем у респондентов, оценивающих органы внутренних дел (6,1%).

Во-вторых, у респондентов причин не доверять прокуратуре гораздо меньше (7,8%), чем полиции (26,4%), с которой они чаще сталкиваются и получают негативный опыт (ранее сталкивались и не получили положительного результата) – в 3,3 раза.

В-третьих, как ни странно, к прокуратуре респонденты относятся с большим опасением (в 1,6 раза), чем к полиции.

Республика Казахстан

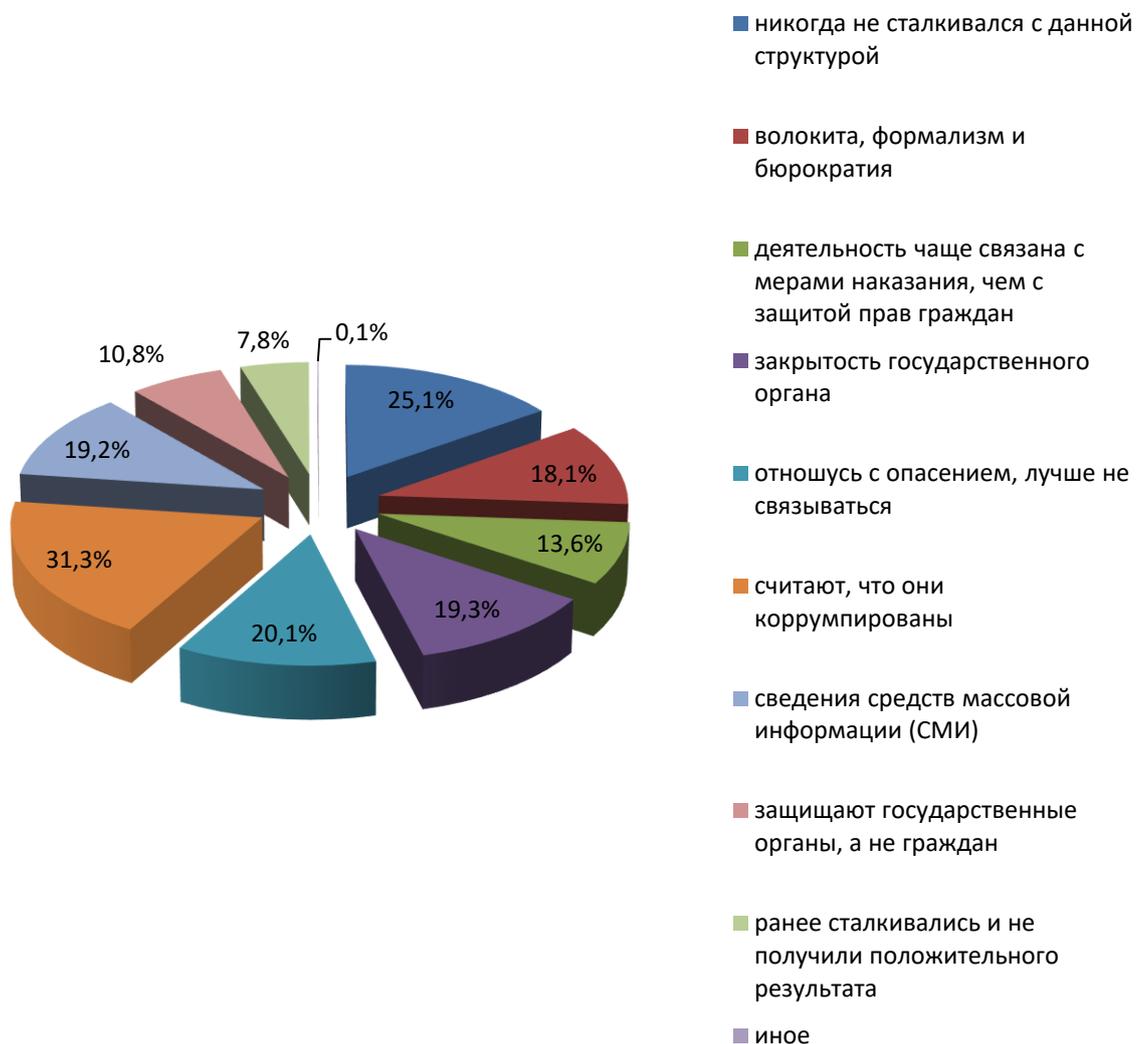


Диаграмма 6. Причины недоверия респондентов к прокуратуре (в %)

В-четвертых, по мнению респондентов, проявления коррупции в полиции встречаются чаще в 1,3 раза.

В-пятых, при этом прокуратуру опрошиваемые считают более закрытым органом, чем полицию (19,3% против 9,9%, т.е. в 1,9 раз).

В-шестых, по-прежнему эти два правоохранительных органа население считает репрессивными (прокуратуру – 13,6%, полицию – 12,3%) и склонными защищать государственные органы, а не самих граждан (прокуратуру – 10,8%, полицию – 13,2%).

Республика Казахстан

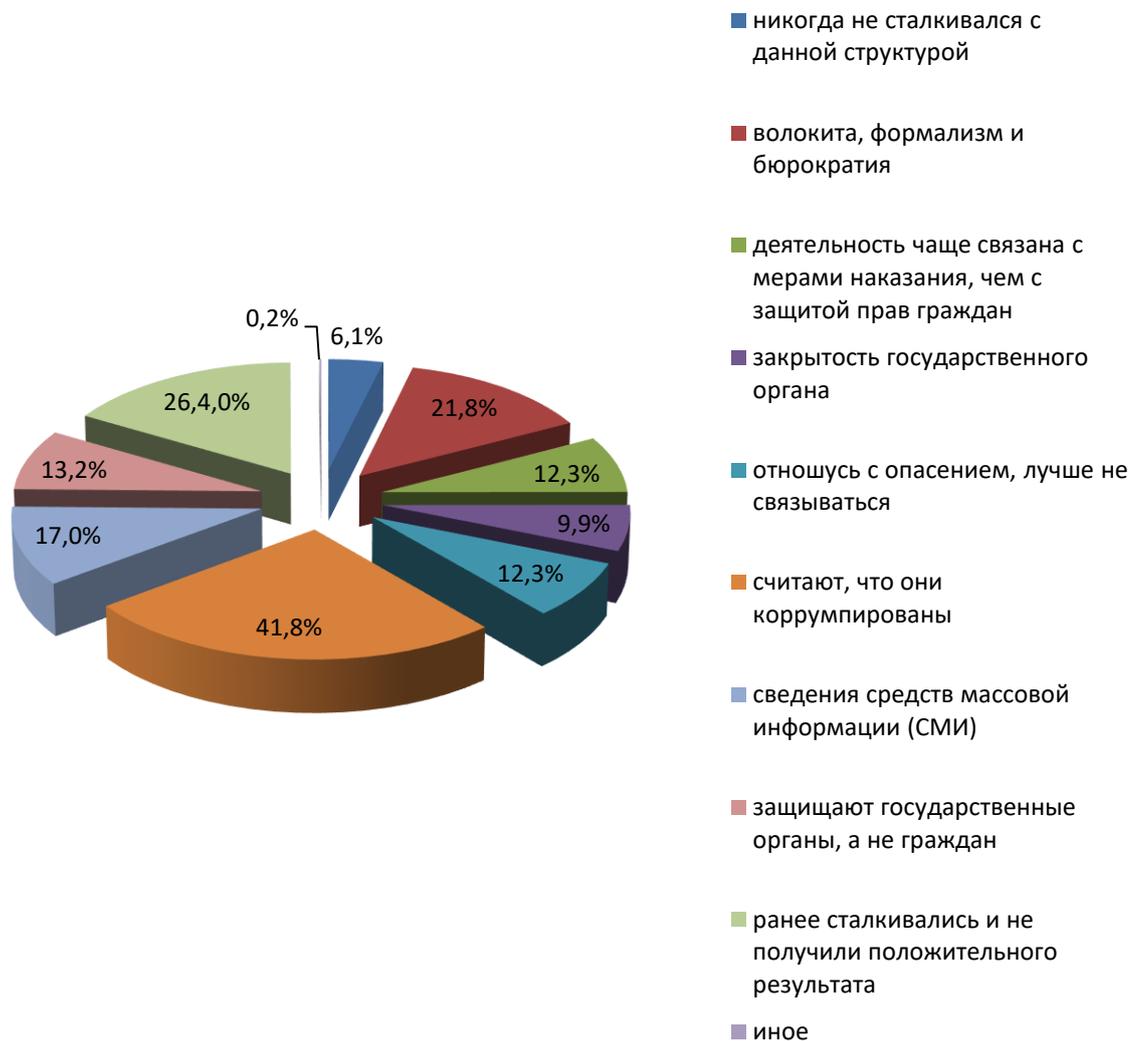


Диаграмма 7. Причины недоверия респондентов к полиции (в %)

В-седьмых, процессы принятия решений в органах прокуратуры более оптимальные, нежели в органах внутренних дел. С волокитой, формализмом и бюрократией в полиции встречались чаще в 1,2 раза.

Анализ уровня доверия населения к правоохранительным органам показал важность включения этого показателя в новую систему аудита качества работы последних.

По мнению экспертов, изучение мнение населения по таким чувствительным темам, как ощущение собственной безопасности в районе проживания, готовность оказать содействие правоохранительным органам, субъективная оценка уровня преступности и сведений о правонарушениях, а

также результаты расследования дел по тем преступлениям, где респондент оказался жертвой, позволяет минимизировать риски, связанные с погоней за показателями, и учитывает основные индикаторы, по которым традиционно оценивают состояние работы по обеспечению правопорядка в стране, в том числе в рамках международных рейтингов и индексов в сфере борьбы с преступностью.

В этой связи действующие до принятия Совместного приказа механизмы аудита и контроля качества работы правоохранительных органов требовали расширения инструментами, позволяющими на основе обратной связи с населением получать информацию об ощущениях защищенности граждан и их удовлетворенности уровнем безопасности.

С учетом обозначенных положений стратегических документов и действующих инструментов и методов оценки госорганов была проведена работа по выработке новых механизмов системы аудита качества и оценки эффективности правоохранительной деятельности. Предложенная система нашла свое отражение в недавно принятом правоохранительными органами Совместном приказе «Об утверждении методики проведения оценки качества деятельности правоохранительных органов», который подробно рассмотрен в подразделе 1.2 данной монографии. Он принят в декабре 2024 года, поэтому дать полный обзор относительно его реализации не представляется возможным. Однако критический анализ самого документа представлен в следующем подразделе.

Выводы:

Первый. Институт оценки деятельности правоохранительных органов сформировался, однако требует трансформации в сторону качественных показателей. Об этом свидетельствует установление в стратегических документах страны задачи пересмотра системы аудита качества правоохранительной деятельности, а также проводимая правоохранительными органами работа в этом направлении.

Второй. Государством и правоохранительными органами проведена большая работа по включению качественных показателей в систему оценки и аудита качества правоохранительной деятельности, среди которых уровень доверия к правоохранительным органам, ощущение личной, имущественной и общественной безопасности, восприятие населением уровня коррупции.

Третий. Выработка единых критериев ко всем правоохранительным органам при оценке их деятельности нецелесообразна, так как они существенно отличаются по структуре и некоторым выполняемым задачам. Поэтому показатели для каждого правоохранительного органа должны выбираться индивидуально с учетом специфики выполняемых функций и решаемых задач. И только вопросы работы с обращениями, устойчивости к проявлениям коррупции и результаты социологических исследований актуальны и применимы ко всем органам без исключения.

2.2 Корректировка критериев и механизма оценки деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан

Авторским коллективом проанализированы процессы, происходящие в казахстанском обществе, с выработкой предложений по корректировке критериев и механизмов оценки деятельности правоохранительных органов с целью повышения их эффективности и доверия со стороны общества.

Наряду с этим, рассмотрены международные практики в сравнении их с казахстанским опытом, обозначены существующие проблемы и перспективы реформирования.

Рассматриваемая проблема состоит в том, что до сих пор нет системы оценки, позволяющей объективно оценить эффективность деятельности правоохранительных органов. Инструменты оценки существуют, но при положительной динамике оценивания этой деятельности состояние защищенности конституционных прав и законных интересов граждан, по их мнению, должно быть более эффективным. Это следует из проведенного анкетирования, результаты которого представлены в предыдущем подразделе, а также сопоставления данных, представленных в приведенных ниже диаграммах.

В частности, динамика преступности в Казахстане показывает ее сокращение в 1,3 раза по сравнению с 1991 годом, в 2,7 – с 2015 (Диаграмма 1). Однако чувствуют себя в полной безопасности, находясь на улице в районе проживания, только 64% граждан Казахстана (Диаграмма 2).



Диаграмма 8. Динамика преступности в Республике Казахстан за период 1991-2023 гг.

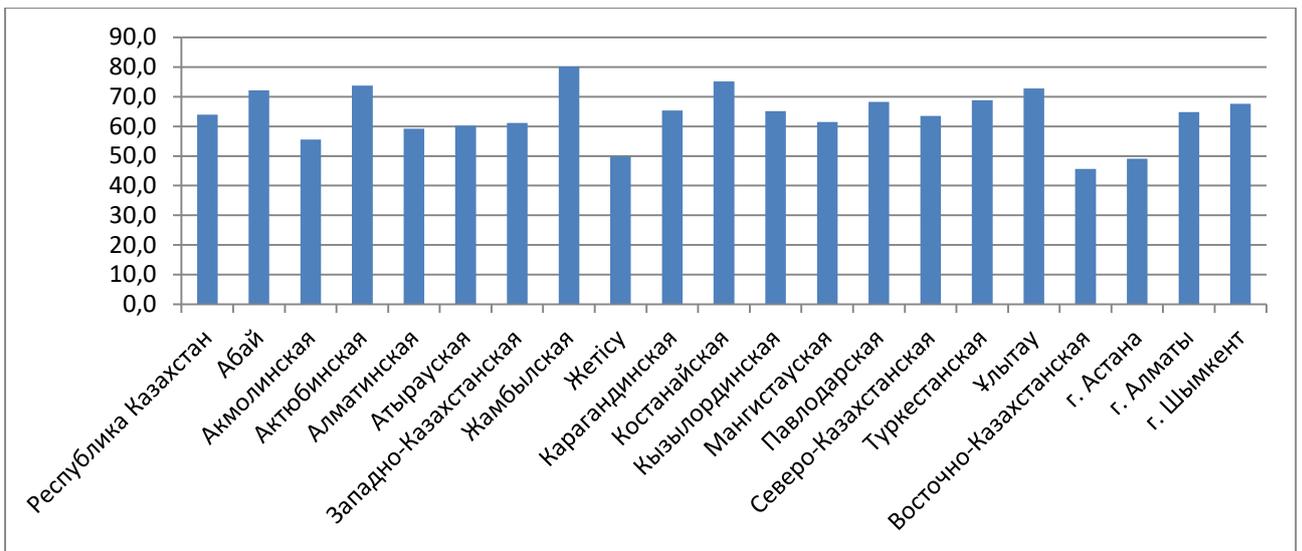


Диаграмма 9. Восприятие собственной безопасности граждан (чувствуют себя в полной безопасности, находясь на улице в районе проживания) (2023 год)

Улучшение восприятия собственной безопасности граждан произойдет только в случае повышения доверия населения к правоохранительным органам, более глубокого знания об их деятельности и более ответственного отношения самих правоохранительных органов к интересам населения.

Вышесказанное свидетельствует о том, что качественные показатели оценки до сих пор актуальны, а применяемые методы оценки деятельности правоохранительных органов, основанные преимущественно на количественных показателях, оказались неэффективными по ряду причин.

Первая. Необъективность механизма оценки, основанного преимущественно на показателях правовой статистики.

Традиционно системы оценки деятельности правоохранительных органов связаны с показателями правовой статистики. Однако статистика о состоянии преступности не может быть полностью достоверной по объективной (латентность) и субъективной (искажение статистической информации) причинам.

Искажение статистики обусловлено негативными последствиями, которые наступают для сотрудников правоохранительных органов в случае недостижения ими количественных показателей. Поэтому начинается «подгонка» показателей.

Так, на практике встречаются случаи изменения статистических данных путем необоснованной переквалификации совершенных деяний, ввода в ЕРДР недостоверных данных, необоснованного прерывания сроков досудебного расследования в последние дни отчетного месяца и т.д. Тем самым за счет небольшого увеличения оконченных дел, продления сроков расследования либо прекращения дел искажается статистика по раскрываемости. При этом основная масса дел остается в производстве, в том числе не раскрытыми.

Сотрудники правоохранительных органов могут фокусироваться на мелких уголовных правонарушениях, чтобы улучшить статистику, в ущерб расследованию более серьезных дел. Тогда как статистика говорит об обратном.

Кроме того, в основу оценки берется не вся деятельность правоохранительного органа, а отдельные ее аспекты. Например, в систему оценки ОВД включены показатели раскрываемости уголовных правонарушений, а именно критерий «Состояние работы по раскрытию умышленных убийств (раскрываемость убийств, в процентах)». Между тем в численном соотношении наибольшее количество посягательств на права и интересы граждан допускается при совершении менее тяжких преступлений (тяжкие, средней и небольшой тяжести), однако, исходя из действующего законодательства, они не учитываются при оценке.

В данном контексте предлагается дополнительно рассмотреть вопрос об обоснованности и достаточности этого критерия, в том числе с учетом перехода к объективной оценке подсчета раскрываемости всех категорий уголовных правонарушений.

Кроме того, при оценке не учитывается административная деятельность, хотя общество и граждане чаще сталкиваются с административными правонарушениями. Соответственно, на формирование уровня доверия влияет и этот показатель.

Анализ Методики оценки качества деятельности правоохранительных органов также позволил выявить некоторые недостатки.

Например, для расчета третьего критерия – «Устойчивость сотрудников к коррупции», используются сведения о сотрудниках правоохранительных органов, привлеченных к ответственности за совершение коррупционных правонарушений за отчетный период. При этом при расчете не учитываются результаты работы подразделений собственной безопасности. Возникает вопрос, почему не учитывается этот показатель: результаты работы подразделений собственной безопасности?

Установлены такие показатели, как состояние работы по предупреждению и профилактике преступности (количество зарегистрированных коррупционных правонарушений на 10 тыс. населения); состояние работы по расследованию коррупционных правонарушений (доля оконченных дел от общего числа находившихся в производстве), но при этом вообще не учитывается состояние работы по предупреждению и профилактике административных коррупционных правонарушений.

Вызывают вопросы количественные критерии оценки Министерства внутренних дел РК, так как они не охватывают все аспекты его деятельности.

Структура МВД РК является очень сложной и функционал, выполняемый подразделениями МВД, является многовариативным.

Так, основными ведомствами МВД являются:

- Комитет административной полиции;
- Комитет миграционной службы;

- Комитет уголовно-исполнительной системы;
- Национальная гвардия Республики Казахстан;
- Департамент по контролю за охранной деятельностью;
- Департамент криминальной полиции;
- Департамент по противодействию наркопреступности;
- Департамент по противодействию экстремизму;
- Следственный департамент;
- Оперативно-криминалистический департамент;
- Департамент по борьбе с организованной преступностью.

Система органов внутренних дел является самым крупным и многофункциональным ведомством (288 функций), взаимодействующим со всеми категориями граждан при выполнении задач по борьбе с преступностью и обеспечению общественной безопасности.

На ведомство приходится 96% всех уголовных дел и 97% административных производств, оказывается 102 вида государственных услуг. При этом в основу оценки легли показатели преступности и смертность в ДТП, соблюдение прав подозреваемых (обвиняемых) и потерпевших в уголовном процессе. А как же остальные показатели? Как оценивается деятельность Комитета миграционной службы, Комитета уголовно-исполнительной системы. Ведь это достаточно большой фронт работы.

В связи с этим предлагается дополнить систему оценки показателями, характеризующими: 1) состояние работы по предупреждению и профилактике административных правонарушений; 2) состояние работы по миграционной и уголовно-исполнительной работе.

Количественные критерии оценки органов Генеральной прокуратуры РК также охватывают не все направления деятельности. Так, относительно недавно в структуре ГП появилась новое подразделение – Комитет по возврату активов. С учетом этого можно было бы включить такой критерий, как «Состояние работы по возврату государству незаконно приобретенных активов».

Не все правоохранительные органы входят в систему оценки, например, органы государственной противопожарной службы (Комитет государственной противопожарной службы Министерства по чрезвычайным ситуациям). Это обусловлено тем, что, по мнению разработчиков действующей системы оценки и аудита, из всего спектра правоохранительных функций последние осуществляют только производство дознания по делам об уголовных правонарушениях, связанных с пожарами. Это обусловлено особой спецификой реализуемых функций.

Согласно статье 59 Закона «О гражданской защите», органы государственной противопожарной службы отвечают за предупреждение и тушение пожаров, проведение аварийно-спасательных и неотложных работ, государственный контроль в области пожарной безопасности, производство дознания по делам об уголовных правонарушениях, связанных с пожарами. При этом доля расследованных органами государственной противопожарной

службы уголовных правонарушений от общего числа небольшое. Так, в 2022 году она составила 0,03% (63 из 184 244).

В этой связи разработчики предложили не включать органы государственной противопожарной службы в систему аудита правоохранительной деятельности, а эффективность последних рассматривать в рамках оценки работы Министерства по чрезвычайным ситуациям в целом.

Таким образом, работа над выбором и установлением критериев оптимальной оценки деятельности правоохранительных органов продолжается.

Изменение системы оценки должно опираться преимущественно на качественные показатели. Если раньше оценка осуществлялась статистическими методами, то «сегодняшний критерий абсолютно другой – это доверие граждан, доверие общества. Именно общество – главный заказчик нашей службы. Поэтому нам нужно научиться реально и объективно оценивать свою пользу обществу и знать, чего от нас ждут наши граждане»⁵⁶.

Количественные показатели включают статистику раскрываемости преступлений, время реагирования на инциденты, количество арестов и административных правонарушений. Это традиционные критерии, которые оценивают эффективность оперативной работы правоохранительных структур.

Качественные показатели становятся все более важными в международной практике. Они включают уровень доверия граждан к правоохранительным органам, соблюдение прав человека, прозрачность действий и социальную роль полиции в сообществе.

В Нидерландах и Австралии, например, ключевым критерием является удовлетворенность граждан взаимодействием с полицией и органами правопорядка. Для этого проводятся специальные социологические опросы.

Вторая. Отсутствие независимых механизмов оценки.

В настоящее время в Республике Казахстан отсутствуют полностью независимые механизмы контроля и оценки работы правоохранительных органов. Хотя в стране существует система подачи жалоб и обращений граждан, существует вероятность воздействия правоохранительных органов на объективность оценок, вследствие чего снижается доверие общества.

В отличие от стран с развитыми системами независимого мониторинга и расследования, таких как Великобритания и Канада и некоторых других, в Казахстане отсутствуют механизм и культура независимой оценки эффективности работы правоохранительных структур.

Так, в Великобритании действует Управление по расследованию полицейского поведения (Independent Office for Police Conduct), которое рассматривает жалобы граждан на действия полиции⁵⁷. В Канаде

⁵⁶ Шереметьев М.И. О сервисной модели правоохранительных органов // Человек и закон [Электронный ресурс]. URL: <http://astanazan.kz/?p=3188> (дата обращения: 11.09.2023).

⁵⁷ Principles of Good Policing [Электронный ресурс]. URL: <https://www.civitas.org.uk/research/crime/facts-comments/principles-of-good-policing/> (access date: 06.09.2024).

функционирует аналогичная структура – Комиссия по гражданским жалобам на Королевскую канадскую конную полицию⁵⁸. Эти независимые органы способствуют повышению доверия общества и обеспечивают справедливую оценку действий правоохранительных органов.

Третья. Низкий уровень доверия населения.

Согласно опросу общественного мнения, проведенного в 2020 году МНИИ Академии в рамках межведомственного научного исследования «Доверие населения как индикатор деятельности правоохранительных органов», уровень доверия к правоохранительным органам в Казахстане остается на относительно низком уровне. Причинами этого являются как вышеупомянутые проблемы с оценкой, так и недостаточное внимание к качеству взаимодействия с населением, слабое развитие превентивных мер и недостаточная защита прав граждан. Это создает серьезный вызов для системы правопорядка, так как доверие общества является основой эффективного правопорядка и безопасности⁵⁹.

Четвертая. Ограниченное использование технологий.

Несмотря на значительные инвестиции в цифровизацию и модернизацию инфраструктуры правоохранительных органов, применение передовых технологий для оценки их деятельности в Республике остается ограниченным.

В то же время Казахстан имеет огромный потенциал для более активного внедрения аналитических платформ, систем мониторинга для улучшения оценки и прогнозирования работы полиции и других правоохранительных органов.

Современные технологии, такие как видеонаблюдение, искусственный интеллект и прогнозная аналитика, активно внедряются в правовые системы многих стран. Так, в Сингапуре и Южной Корее используются системы анализа данных для оценки работы полиции и предотвращения преступлений. Эти инновации помогают не только улучшить эффективность правоохранительных органов, но и создать более объективные критерии для оценки их деятельности⁶⁰.

Использование возможностей цифровизации имеет очень важное значение, так как сам процесс оценивания является достаточно длительным – «основная часть оценки длится порядка 6 месяцев»⁶¹.

Для устранения указанных причин предлагается следующее.

1. Одним из главных направлений корректировки критериев оценки работы правоохранительных органов должно стать внедрение качественных

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Доверие населения как индикатор деятельности правоохранительных органов: Монография / Под общ. ред. Г.К. Шушиковой. – Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2021.

⁶⁰ Singapore's tech-utopia dream is turning into a surveillance state nightmare [Электронный ресурс]. URL: <https://restofworld.org/2021/singapores-tech-utopia-dream-is-turning-into-a-surveillance-state-nightmare/> (access date: 10.09.2024).

⁶¹ Оценка эффективности деятельности государственных органов. 2018. С.12.

показателей. Для этого необходимо предусмотреть в общей оценке наибольший удельный вес качественных показателей.

Одновременно по опыту передовых стран рекомендуются разработка и реализация концепции «community policing», т.е. буквально «полиция для общества», в нашем случае – «law enforcement agencies for community» – «правоохранительные органы для общества». Указанная концепция может быть разработана в виде официального документа – Концепции оценки эффективности правоохранительных органов Республики Казахстан.

Кроме того, рекомендуется разработать методику оценки эффективности правоохранительных органов, предусматривающую получение объективной информации от населения:

- определить дополнительные целевые группы экспертов – представители бизнес-сообщества, правозащитники, адвокаты, юристы;
- разработать перечень дополнительных вопросов (о наблюдаемых гражданами нарушениях порядка, анонимный опрос населения о нарушениях, совершенных самим респондентом (self-report survey));
- применить опыт Канады и США: опрос по виктимизации – National Crime Victimization Survey (NCVS).

Учитывая, что оценка населением правоохранительного органа начинается непосредственно с оценки сотрудника данной структуры, следует обеспечить включение таких параметров, как скорость ответа на вызов, дружелюбие, готовность помочь, компетентность, воспитанность, справедливость. Также рекомендуется использовать неопросный метод – готовность свидетелей сотрудничать с правоохранительными органами.

В развитие идей, предложенных в выводах к подразделу 2.1, следует дополнить количественные и качественные показатели оценки по четырем правоохранительным органам Республики Казахстан.

Таблица 7. Дополнительные критерии оценки правоохранительных органов Республики Казахстан, предлагаемые для включения в практику их оценки

№ п/п	Критерии	Порядок оценки
Генеральная прокуратура Республики Казахстан		
1.	Защита конституционных прав граждан и юридических лиц	Число граждан и юридических лиц, чьи права были восстановлены, к общему количеству нарушенных конституционных прав
2.	Эффективность надзора за соблюдением законности	Доля устраненных мерами надзора нарушений от общего числа установленных без учета повторных
3.	Координация деятельности правоохранительных органов и профилактика правонарушений	Результативность указаний и рекомендаций прокурора: общее количество указаний прокурора к числу реально повлиявших на состояние законности в той или иной сфере
4.	Участие в судебных процессах по делам обязательной категории	Доля удовлетворенных требований прокуроров от общего числа дел

5.	Обеспечение верховенства закона при исполнении наказаний	Количество выявленных правонарушений при исполнении наказаний и удовлетворенных жалоб осужденных
6.	Состояние прокурорского надзора за применением международных договоров и исполнением обязательств	Число граждан, чьи права были защищены в рамках норм международных договоров и исполнением обязательств к общему количеству нарушенных прав.
7.	Соблюдение законности в сфере правовой статистики	Количество нарушений в части достоверности и полноты ведения правовой статистики и учетных данных, оперативность обновления и предоставления информации.
Министерство внутренних дел Республики Казахстан		
1.	Эффективность работы по раскрытию преступлений прошлых лет	Процент раскрытых преступлений за отчетный период.
2.	Состояние работы по недопущению укрывающихся преступлений	Количество укрывающихся преступлений, выявленных прокуратурой, к общему числу зарегистрированных преступлений за отчетный период.
3.	Эффективность работы следственно-оперативных групп, патрульных нарядов (своевременный выезд на место происшествия)	Выезд на место происшествия. По преступлениям небольшой и средней тяжести – до 40 минут, тяжким – до 30 минут, особо тяжким – до 20 минут.
4.	Эффективность розыска уголовных преступников	Удельный вес разысканных уголовных преступников за отчетный период, к общему количеству разыскиваемых, объявленных в розыск в предыдущие года.
5.	Эффективность розыска без вести пропавших лиц	Удельный вес разысканных без вести пропавших лиц за отчетный период к общему количеству без вести пропавших, оставшихся в розыске на начало отчетного периода.
6.	Эффективность установления неопознанных трупов	Удельный вес установленных неопознанных трупов за отчетный период к общему количеству неопознанных трупов на начало отчетного периода.
7.	Соблюдение конституционных прав граждан в местах лишения свободы	1) удельный вес суицидов осужденных и попыток суицида к общему количеству отбывающих наказание за отчетный период. Инциденты, совершенные под условием массовых неповиновений администрации учреждений, не учитываются. 2) удельный вес смертей осужденных к общему количеству отбывающих наказание за отчетный период.
8.	Состояние работы по исполнению уголовного наказания в виде лишения свободы	Удельный вес уголовных правонарушений, совершенных лицами, отбывающими наказание в виде лишения свободы, к числу уголовных правонарушений, совершенных осужденными.
9.	Состояние работы по соблюдению	Удельный вес уголовных правонарушений, совершенных иностранцами либо лицами без гражданства, к общему числу зарегистрированных.

	миграционного законодательства	
10.	Состояние работы по предупреждению и профилактике административных правонарушений	Количество зарегистрированных административных правонарушений на 10 тыс. населения.
	Эффективность взыскания по административным штрафам	Удельный вес взысканных штрафов к общему количеству штрафов за отчетный период.
Агентство Республики Казахстан по финансовому мониторингу		
1.	Качество работы по расследованию уголовных правонарушений	Доля дел, направленных на дополнительное расследование, от общего числа дел, находившихся в производстве.
2.	Состояние работы по недопущению укрытия преступлений	Количество укрытых преступлений, выявленных прокуратурой, к общему числу зарегистрированных преступлений за отчетный период.
3.	Эффективность розыска уголовных преступников	Удельный вес разысканных уголовных преступников за отчетный период, к общему количеству разыскиваемых, объявленных в розыск за предыдущие года.
4.	Состояние работы по выявлению административных правонарушений	Количество составленных протоколов об административных правонарушениях.
5.	Эффективность взыскания по административным штрафам	Удельный вес взысканных штрафов к общему количеству штрафов за отчетный период.
Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции		
1.	Качество работы по расследованию уголовных правонарушений	Доля дел, направленных на дополнительное расследование, от общего числа дел, находившихся в производстве
2.	Состояние работы по недопущению укрытия преступлений	Количество укрытых преступлений, выявленных прокуратурой, к общему числу зарегистрированных преступлений за отчетный период.
3.	Эффективность розыска уголовных преступников	Удельный вес разысканных уголовных преступников за отчетный период к общему количеству разыскиваемых, объявленных в розыск за предыдущие года.
4.	Состояние работы по выявлению административных правонарушений	Количество составленных протоколов об административных правонарушениях.
5.	Эффективность взыскания по административным штрафам	Удельный вес взысканных штрафов к общему количеству штрафов за отчетный период.

2. Для обеспечения объективности оценки деятельности правоохранительных органов необходимо изучить целесообразность создания независимого органа (независимых омбудсменов) по опыту Великобритании, Канады, Швеции.

Активное участие гражданского общества и неправительственных организаций в процессе оценки работы правоохранительных органов также может стать ключевым элементом для повышения эффективности системы. Например, могут быть созданы консультативные советы при правоохранительных органах, состоящие из представителей гражданского общества, которые смогут участвовать в разработке критериев оценки и анализе результатов работы.

3. Для повышения уровня внешней оценки правоохранительных органов следует целенаправленно и методично обеспечивать качество взаимодействия с гражданами и общественными организациями. По опыту зарубежных государств (США, Франция) это достигается оказанием помощи населению даже за пределами правоохранительной деятельности. Так, в США 80% всех вызовов полиции происходит не по преступлениям, а по типу «911» (нахождение потерянных домашних животных или проверка замков на двери во время отпуска гражданина)⁶². Аналогичным образом действует «близкая полиция» во Франции⁶³.

Кроме того, для обеспечения большей прозрачности деятельности такого правоохранительного органа, как прокуратура, рекомендуется ввести практику подготовки Национального доклада Генерального Прокурора Республики Казахстан о состоянии правоохранительной деятельности в Республике Казахстан (либо о состоянии законности).

4. Необходимо продолжить внедрение современных технологий в систему оценки работы правоохранительных органов. Прогнозная аналитика, использование передовых практик, а также другие цифровые инструменты могут улучшить качество мониторинга и оценки их деятельности. Следует проработать меры по повышению оперативности и консультационных возможностей «обратной связи» от населения: мобильных приложений, чат-ботов.

Особое внимание следует уделить интеграции этих технологий с существующими системами управления данными для создания единого центра мониторинга и оценки.

⁶² Густова Л.В. Функции полиции Российской Федерации, Великобритании и США // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 11 (60). – С.175.

⁶³ Ситкина М.Н., Романькова С.А. Оценка деятельности органов внутренних дел (полиции): зарубежный опыт // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2019. – № 3 (74). – С.62-63.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За период независимости Республика Казахстан значительно реформировала свою правоохранительную систему, однако остались нерешенными проблемы, связанные с оценкой эффективности работы правоохранительных органов.

Актуальность этой проблемы обусловлена необходимостью трансформации всей правоохранительной службы в соответствии с установленным Национальным планом развития Республики Казахстан до 2029 года (далее – Национальный план) приоритетом – продолжением реформы правоохранительных органов. Реформирование правоохранительных органов будет направлено на повышение эффективности их работы и увеличение доверия со стороны населения: к 2029 году уровень доверия населения должен увеличиться до 72%⁶⁴.

Внедрение «клиентоориентированного подхода» при оказании правоохранительных услуг требует изменения формата оценки деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан. Традиционно системы оценки деятельности правоохранительных органов связаны с показателями правовой статистики. Однако статистика о состоянии преступности не может быть полностью достоверной по объективной (латентность) и субъективной (фальсификация статистической информации) причинам.

Превалирование количественных показателей, отсутствие независимого контроля и низкий уровень доверия населения подчеркивают необходимость корректировки существующих механизмов оценки.

Передовой зарубежный опыт демонстрирует, что эффективная оценка деятельности правоохранительных органов должна включать как количественные, так и качественные критерии, базироваться на прозрачности и подотчетности перед обществом.

Изменение системы оценки правоохранительных органов должно опираться преимущественно на качественные показатели. Если раньше оценка осуществлялась статистическими методами, то сегодняшний критерий абсолютно другой – это доверие граждан, доверие общества. Именно общество – главный клиент правоохранительной службы.

Оценка деятельности правоохранительных органов – очень сложный и трудоемкий процесс в силу специфики выполняемой ими работы. Сроки оценки могут составлять не менее полугода. Однако при современном уровне развития научно-технического прогресса многие проблемы могут быть решены с использованием ИИ и других цифровых технологий.

Учитывая указанные обстоятельства, основываясь на международном опыте и анализе происходящих в стране процессов, предлагаются следующие ключевые шаги: внедрение качественных показателей, создание независимого органа для мониторинга деятельности правоохранительных органов, усиление

⁶⁴ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2029 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» от 30 июля 2024 года № 611.

роли гражданского общества и активизация использования цифровых технологий.

Эти вопросы можно решить путем разработки стратегического документа – Концепции оценки эффективности правоохранительных органов Республики Казахстан.

В ней должны найти отражение следующие ключевые моменты.

Первый. Институт оценки деятельности правоохранительных органов сформировался, однако требует трансформации в сторону качественных показателей.

Второй. Правоохранительные органы должны оцениваться не только по блоку «Взаимодействие государственного органа с физическими и юридическими лицами» и результативности, а по всем показателям государственных органов. Текущая ситуация ставит их в привилегированное положение и не дает объективной картины эффективности их деятельности.

При этом можно использовать уже апробированный и достаточно разработанный пакет нормативных правовых актов, регулирующих оценку деятельности государственных органов.

Должна производиться оценка эффективности:

- **структуры** (оценка оптимизаций, реструктуризаций и затраченных средств с момента создания структуры);
- **штата** (оценка постоянных вакансий и текучести кадров);
- **бюджета** (оценка сэкономленных бюджетных денег);
- **принимаемых решений и достигнутых результатов** (оценка справедливости и скорости принимаемых решений);
- **соблюдения законности** (вопросы коррупциогенности, количества управленческих ошибок).

Некоторые из показателей апробированы на практике в Великобритании, ФРГ, Чили.

Третий. При сравнении с другими государственными органами должна учитываться специфика правоохранительной деятельности, в том числе и между правоохранительными органами.

Применение единых критериев ко всем правоохранительным органам при оценке их деятельности проблематично, так как они существенно отличаются по структуре и некоторым выполняемым задачам. Единые показатели могут использоваться по аналогичным видам деятельности.

Четвертый. Для достижения уровня доверия населения к правоохранительным органам вся их деятельность должна быть доступной, прозрачной и объективной. Это обеспечивается не только полным наполнением сайтов информацией, но и размещением в будущем результатов оценки эффективности деятельности.

Также авторским коллективом подготовлены рекомендации.

Теоретические:

- 1) разработано определение понятия «оценка деятельности правоохранительных органов»;

2) констатирован процесс формирования правового института «Оценка деятельности правоохранительных органов», который дополнит систему учебной дисциплины «Правоохранительные органы», а также даст возможность для дальнейшей дискуссии и развития теории права в этой части;

3) предложено в перспективе построение системы оценки правоохранительных органов по типу «720 градусов».

Это система максимального вовлечения субъектов, оценивающих деятельность. В качестве экспертов могут выступить:

- руководство правоохранительного органа;
- сотрудники правоохранительного органа;
- другие правоохранительные органы;
- иные государственные органы;
- услугополучатели – население;
- внешние стейкхолдеры, взаимодействующие с правоохранительными органами – зарубежные правоохранительные органы, международные правозащитные организации, международные суды.

Нормативно-правовые:

1) предлагается разработка стратегического документа – Концепции оценки эффективности правоохранительных органов Республики Казахстан;

2) рекомендуется ввести практику подготовки Национального доклада Генерального прокурора Республики Казахстан о состоянии правоохранительной деятельности в Республике Казахстан (либо о состоянии законности).

Организационные:

Предлагается создание независимого органа оценки (независимых омбудсменов).

Методологические:

1) следует разработать новую методику оценки, предусматривающую получение объективной информации от населения (о наблюдаемых гражданами нарушениях порядка, о нарушениях, совершенных самим респондентом (self-report survey), опрос по виктимизации – National Crime Victimization Survey (NCVS), неопросный метод);

2) необходима подготовка либо специализация лиц, проводящих оценку, с учетом знаний IT-технологий;

3) рекомендуется включение института оценки в учебную дисциплину «Правоохранительные органы».

Материально-технические:

Необходима разработка IT-инструментария для точной и оперативной оценки.

В ходе научной работы были выявлены проблемы, требующие дополнительного углубленного изучения для их решения и реализации результатов прикладного характера – недостаточность критериев для полноты оценки всей деятельности каждого правоохранительного органа; отсутствие полноты и объективности внешней оценки; наличие корреляционной зависимости между оценкой эффективности работы правоохранительных

структур и оценкой их сотрудников.

В процессе развития оценки деятельности правоохранительных органов Казахстана предстоит преодолеть ряд вызовов, включая создание независимых структур контроля, внедрение качественных показателей и активное применение цифровых решений для мониторинга и оценки работы правоохранительных органов. Эти меры в своей совокупности могут не только повысить эффективность работы правоохранительных органов, но и позволят укрепить доверие общества к ним, что является залогом успешного функционирования системы правопорядка в долгосрочной перспективе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года: Указ Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 года № 674 [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674> (дата обращения: 11.09.2023).
2. Об утверждении Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 (утратил силу) [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>.
3. Об утверждении Положения о Департаменте защиты экономики Национальной полиции Украины: Приказ Национальной полиции Украины от 7 ноября 2015 г. № 81 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1813727>.
4. Об утверждении Системы оценки деятельности органов внутренних дел Украины с использованием современных технологий анализа и прогнозирования: Приказ Министерства внутренних дел Украины от 20 января 2011 г. № 17 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.slideshare.net/krapzen/20012011-17>.
5. О государственной защите работников суда и правоохранительных органов: Закон Украины от 23 декабря 1993 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
6. О Национальной полиции: Закон Украины от 2 июля 2015 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
7. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/.
8. О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы: Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954_.
9. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан «Об утверждении системы критериев оценки деятельности полиции» от 4 июня 2019 года № 515.
10. Абдиров Н.М. Координационная деятельность прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью в Республике Казахстан: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2017.
11. Аналитическая информация о влиянии сложившейся системы правовой статистики на деятельность ОВД на предмет выявления факторов, способствующих погоне за показателями в ущерб реальной борьбе с преступностью и охране общественного порядка // Материалы Комитета по правовой статистике и специальным учетам ГП РК.

12. Архиреев А.В. Генезис понятия эффективности. Структура, состояние, оценка // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. – 2023. – Том 12. № 10А. – С. 36-49.

13. Бекбосынова Ж.А. Стратегиялық мемлекеттік аппарат құру жағдайында мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру: бейіні бойынша доктор дәрежесін алуға арналған диссертация «6D051000 – Мемлекеттік және жергілікті басқару». – Астана, 2022.

14. Бирюкова Э.Р. Понятие «эффективность» в сфере государственного управления // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – Т. 6 (72). № 1. – С. 419-422.

15. Бунов Е.Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России: авторефер. дис. ... канд. социолог. наук. – М., 2014.

16. Быковская Ю.В. Критерии оценки эффективности деятельности полиции зарубежных стран // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2014. – № 11(248). – С.51-64.

17. Галиханов М.М. Основные направления совершенствования критериев оценки деятельности административной полиции: дис. магистр. «6M030300 – Правоохранительная деятельность». – Костанай, 2020.

18. Государственная политика и управление: Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

19. Грицанов А.А. Новейший философский словарь. – Минск: Изд-во «В.М. Скакун», 1999. – 896 с.

20. Гулина М.А. Словарь-справочник по социальной работе. – СПб: Питер, 2008. – 395 с.

21. Густова Л.В. Функции полиции Российской Федерации, Великобритании и США // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 11 (60). – С.170-177.

22. Джунусбекова Г. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан // *Viešoji politika ir administravimas public policy and administration*. – 2015. – № 2. Т.14. – Р. 250-264.

23. Джунусбекова Г., Кадырова М., Жолдыбалина А., Байжомартова Ж. Актуальные аспекты оценки эффективности деятельности государственных органов по направлению «управление персоналом» // Казахстан-Спектр. – 2023. – №2 (106).

24. Доверие населения как индикатор деятельности правоохранительных органов: Монография / Под общ. ред. Г.К. Шушиковой. – Косшы: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2021.

25. Доклад Комитета гражданских инициатив и Фонда ИНДЕМ «Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных

странах мира» / Авторы доклада П.А. Раевский, С.А. Пархоменко. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.indem.ru/proj/rpf/OrPraOhrSiFederStra.pdf> (дата обращения: 30.06.2024).

26. Досымбекова Р.Ш. Государственная кадровая политика в правоохранительных органах в контексте социально-политической модернизации Казахстана: авторефер. дис. ... д-ра полит. наук. – Бишкек, 2014.

27. Дулатбеков А.Н. Совершенствование планирования деятельности государственного органа: дис. д-ра философии (PhD) по профилю «6D051000 – Государственное и местное управление». – Астана, 2015.

28. Знаете ли вы, что американский шериф не полицейский? [Электронный ресурс]. URL: <https://masterok.livejournal.com/9489592.html>.

29. Касьян В.Ю. Оценка организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел: вопросы методологии: авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

30. Кулмуханбетова Б.А. Критерии оценки деятельности правоохранительных органов (на примере органов внутренних дел) // Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. – 2020. – № 3(17). – С.75-81.

31. Морозов П.А. Понятие эффективности управления на государственном и надгосударственном уровнях (на примере ЕС) // Веснік БДУ. Серія 3. – 2011. – № 1. – С.53-57.

32. Нуртазин М.С. Социально-политические механизмы формирования института государственной службы в Республике Казахстан на региональном уровне: авторефер. дис. ... канд. социолог. наук. – Саратов, 2009.

33. Охрименко И.М. Показатели деятельности правоохранительных органов Украины: теоретико-прикладной анализ [Электронный ресурс]. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1338:051016-17&catid=165:6-1016&Itemid=205&lang=r.

34. Оценка эффективности деятельности государственных органов. 2018.

35. Оценка эффективности работы полиции в Украине: от «палок» к новой системе (на примере органов досудебного расследования): Научно-практическое издание / Е.А. Крапивин. – Киев: София-А, 2016. – 120 с.

36. Панях Э. Практики оценки деятельности полиции в США [Электронный ресурс]. URL: <https://www.openpolice.ru/media/files/laws>.

37. Погорелова С.Д., Яковлева А.С. Структура оценочной ситуации и ее компоненты // Вестник Челябинского государственного университета. – 2017. – № 3 (399). Филологические науки. Вып.105. – С.98-103.

38. Подгайный А.М., Шиенкова А.С. Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности полицейских структур // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2014. – № 4 (26). – С.123-129.

39. Проневич А.С. Доверие населения как критерий оценки эффективности деятельности правоохранительных органов // Форум права. – 2015. – № 4. – С. 225-231.

40. Резник О.М. Критерии оценивания деятельности правоохранительных органов в сфере обеспечения финансово-экономической безопасности государства: отдельные аспекты // Актуальные проблемы отечественной юриспруденции. – 2017. – № 2. – С. 77-79.
41. Рубан В.А., Литвиненко М.О. Развитие системы оценки эффективности государственного управления в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. – 2018. – Вып. 3. – С.61-66.
42. Сердюк А.Н. Относительно критериев эффективности деятельности полиции зарубежных стран // Вестник Херсонского государственного университета. – 2015. – Вып. 3-2. – С. 155-159.
43. Ситкина М.Н., Романькова С.А. Оценка деятельности органов внутренних дел (полиции): зарубежный опыт // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2019. – № 3 (74). – С.62-63.
44. Слободняк И.А. Принципы оценки эффективности деятельности учреждения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2014. – № 16 (352). – С.20-28.
45. Слободняк И.А. Принципы оценки эффективности деятельности учреждения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях (окончание). – 2014. – № 17 (353). – С.28-36.
46. Соколов А.А. Оценка эффективности деятельности в государственном и муниципальном управлении: Учебное пособие. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2022. – 32 с.
47. Страна восходящего правопорядка. Как японская полиция победила американский кольт [Электронный ресурс]. URL: https://www.ng.ru/ideas/2018-01-23/5_7156_japan.html.
48. Суужко В.В. Проблемы дефиниции и классификации оценки // Вестник ТГУ. – Вып. 6 (62). – 2008. – С.300-303.
49. Титков А. Оценка деятельности полиции в Англии и Уэльсе [Электронный ресурс]. URL: <https://flatik.ru/ocenka-deyatelenosti-policii-v-anglii-i-uelese>.
50. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, Г.Н. Федосеев, С.М. Ковалев. В.Г. Панов. – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.
51. Хусаинова О.В. Правоприменительная деятельность органов государственной власти: оценка эффективности, основные направления совершенствования (теоретико-правовой аспект): авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
52. Шереметьев М.И. О сервисной модели правоохранительных органов // Человек и закон [Электронный ресурс]. URL: <http://astanazan.kz/?p=3188> (дата обращения: 11.09.2023).
53. Штеле Е.А., Вечерковская О.Б. К вопросу о понятии «эффективность» // Экономический анализ: теория и практика. – 2017. – Т. 16. Вып. 5. – С. 935-947.

54. Эффективность государственного и муниципального управления: Учебное пособие / Под ред. И.Ю. Чазова, В.Ю. Войтович. – Ижевск: Изд-во ИЭиУ ФГБОУ ВО «УдГУ», 2019. – 115 с.
55. Salem, H. (2003), *Organizational Performance Management and Measurement. The Lebanese Experience*, Beirut, Lebanon.
56. Harrendorf, S. *International Statistics on Crime and Justice* // S. Harrendorf, M. Heiskanen, S. Malby (Eds.). [Электронный ресурс]. URL: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crimestatistics/International_Statistics_on_Crime_and_Justice.pdf (accessed date: 24.05.2024).
57. Laurence R.M. *The Police and the public* // *Australian Police Journal*, vol.23, № 2, April 1969. P. 146-151.
58. *The Measurement of Police force efficiency: An assessment of U.K. home office policy*. Leigh M. Drake and Richard Simper.
59. *The city and the police force: analyzing relative efficiency in city police precincts with data envelopment analysis*. *International Journal of Police & Management*. Volume 9. Number 2.
60. <http://webs.wichita.edu/depttools/depttoolsmemberfiles/rcpi/Policy%20Papers/Community%20Survey.pdf>.
61. Mastrofski, Stephen D., and R. Richard Ritti. (2000) *Making sense of community policing: A theory-based analysis*. *Police Practice and Research: An International Journal*.
62. Myrstol, Brad A. (Summer 2005). «*Making the Grade? Public Evaluation of Police Performance in Anchorage*». *Alaska Justice Forum* 22(2): 5-10).
63. <http://www.fbi.gov/ucr/ucr.htm>.
64. «*The Prosecution Project*» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theprosecutionproject.org/> (accessed date: 02.08.2024).
65. *Principles of Good Policing* [Электронный ресурс]. URL: <https://www.civitas.org.uk/research/crime/facts-comments/principles-of-good-policing/> (accessed date: 06.09.2024).
66. *Singapore's tech-utopia dream is turning into a surveillance state nightmare* [Электронный ресурс]. URL: <https://restofworld.org/2021/singapores-tech-utopia-dream-is-turning-into-a-surveillance-state-nightmare/> (accessed date: 10.09.2024).
67. *The Police Journal*. 1974. Vol. XLVII. № 3. July – Sept. C.258-259.