

**Зуева Ольга Владимировна**

кандидат социологических наук,  
профессор кафедры теории  
и методологии государственного управления  
Академии управления МВД России

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ВЕДОМСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ  
В ОРГАНАХ МВД РОССИИ  
(ПО МАТЕРИАЛАМ  
СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО  
ИССЛЕДОВАНИЯ)**

**Аннотация:**

*Статья посвящена изучению ведомственного контроля как важнейшей управленческой функции, направленной на совершенствование системы органов внутренних дел Российской Федерации. Анализ его видов и форм позволяет говорить об отлаженности, но недостаточной эффективности ведомственного контроля в полиции. На основе результатов социологического опроса сотрудников органов внутренних дел, проведенного в феврале – марте 2020 г., были выявлены основные проблемы современной системы осуществления контролирующих мероприятий в подразделениях полиции. Основные задачи основных их форм (в частности, инспекторской проверки) реализуются не в полной мере, поскольку действия контролирующих структур ориентированы в основном на выявление недостатков в деятельности полиции, чем на оказание практической помощи органам внутренних дел. Анализ эмпирических данных позволяет определить основные пути совершенствования системы ведомственного контроля, основанные на оказании организационно-методической помощи объектам контроля со стороны проверяющих по результатам осуществленных контролирующих мероприятий и распространении на проблемные подразделения полиции положительных форм и методов работы.*

**Ключевые слова:**

*управление, контроль, сотрудники полиции, виды и формы ведомственного контроля, зональный контроль, инспектирование, социологическое обеспечение, оценка деятельности*

**Zuyeva Olga Vladimirovna**

PhD in Social Science, Associate Professor,  
Department of Theory  
and Methodology of State Administration,  
Academy of the Interior Ministry of Russia

**EVALUATING THE EFFECTIVENESS  
OF DEPARTMENTAL CONTROL  
IN THE MINISTRY  
OF INTERNAL AFFAIRS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION  
(BASED ON SOCIOLOGICAL  
RESEARCH)**

**Summary:**

*The paper is focused on studying the departmental control as the most important managerial function aimed at improving the system of internal affairs bodies of the Russian Federation. Analysis of the types and forms of control allows us to speak about well-functioning system, but insufficient effectiveness of the departmental control in the police. Based on the results of a sociological survey of employees of internal affairs bodies, conducted in February – March 2020, the key problems in its implementation were identified. The main objectives of such form of departmental control as an inspection, in particular, are not fully implemented, as they are focused more on identifying deficiencies than on providing practical assistance to the internal affairs bodies. The analysis of empirical data makes it possible to determine the main ways to improve the system of departmental control, based on providing organizational and methodological assistance to the objects of control. It is carried out by inspectors, who base it on the results of taken control measures. Moreover, positive forms and methods of work are shared with problem police units.*

**Keywords:**

*management, control, police officers, types and forms of departmental control, zonal control, inspection, sociological support, performance evaluation*

В современном мире нельзя назвать организацию успешной и эффективной, если цели ее деятельности не достигаются. Важную роль в этом играет управленческая деятельность, которая, по мнению французского теоретика А. Файоля, должна включать в себя пять функций: планирование, организацию, распоряительство, координацию и контроль [1]. Все указанные функции связаны между собой и заслуживают отдельного рассмотрения. В рамках нашего исследования анализу будет подвергнута функция ведомственного контроля в органах МВД России.

В теории администрирования А. Файоля контроль выступает итогом всей управленческой деятельности. Его основная задача – проверка исполнения в соответствии с планированием. Контроль предназначен для предупреждения отклонения организации от достижения намеченных целей. Он осуществляется сразу после того, как организация создана и ее цель сформулирована. Известный специалист в области менеджмента П. Друкер заявил, что «контроль и определение направления – синонимы» [2].

Важную роль в целедостижении организации играет социальный контроль. В рамках социологии управления исследуются способы контролирующего воздействия, прежде всего неформального, руководителей на различные подсистемы организации. Так, А.И. Кравченко выделил три способа контроля поведения сотрудников в организации: через адаптацию индивидов к коллективным нормам; через групповое давление; через принуждение [3]. Знание и применение их руководителем организации в своей деятельности способствует оптимизации процесса управления.

Успешное выполнение поставленных перед органами внутренних дел задач также зависит от совершенствования процесса управления. Это обуславливает практическую значимость изучения такой его функции, как контроль. А.Д. Ульянов и А.В. Жаглин, исследуя систему надзора применительно к полиции, отмечают, что она «представляет собой совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, упорядоченных посредством комплекса организационных мероприятий, разрабатываемых в соответствии с определенными требованиями на основе сбора, анализа и обобщения информации об организационных и трудовых процессах в аппаратах управления ОВД и подчиненных подразделениях, а также устранения недостатков, причин и условий их проявления» [4].

Федеральным законом «О полиции» (ст. 49) определены субъекты государственного контроля за деятельностью полиции. К их числу относятся: «Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами» [5]. У большинства субъектов государственного контроля за деятельностью полиции множество прямых обязанностей, поэтому собственными проверками ими осуществляются эпизодически. Оценка деятельности органов внутренних дел проводят главным образом структуры ведомства. Виды и формы их работы определяет приказ МВД «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» [6]. К основным его видам относятся зональный и особый контроль, формам – инспектирование, контрольные и целевые проверки.

Зональный контроль ориентирован на обеспечение соответствия деятельности территориальных органов МВД России на окружном и региональном уровнях требованиям законодательства Российской Федерации, а также исполнения объектами контроля управленческих решений руководства МВД России. На данном этапе проверки предполагается не только выявить проблему в организации деятельности полиции, но и оказать практическую и организационно-методическую помощь объектам контроля, выявить и внедрить передовой опыт работы в территориальных органах (подразделениях).

Усиленным вариантом зонального контроля является особый контроль, в рамках которого осуществляется разработка и реализация дополнительных мероприятий по совершенствованию деятельности органов внутренних дел.

Результаты зонального и особого контроля могут стать основанием для проведения целевой проверки, в рамках которой учитываются результаты как ведомственной, так и вневедомственной оценки деятельности полиции.

Инспектирование как форма контроля включает в себя комплекс мер по оценке деятельности территориального органа внутренних дел и выявлению фактического положения дел в нем. Это своего рода диагностика, в ходе которой осуществляется оценка деятельности объекта контроля в соответствии с нормативно-закрепленными показателями. Субъектами инспектирования осуществляется не только обнаружение недостатков в работе подразделения, но и оказание помощи его сотрудникам в определении способов решения существующих проблем.

Система осуществления ведомственного контроля в полиции достаточно отлажена, но вместе с тем предусмотренные его виды и формы реализуются по-разному и не всегда достигают целей, поставленных руководством министерства. Совершенствование системы ведомственного контроля невозможно без ее социологического обеспечения. Опросы сотрудников органов внутренних дел, являющихся объектами контроля, позволяют выявить проблемные моменты контролируемых мероприятий и начать работу над их коррекцией.

В феврале – марте 2020 г. нами было опрошено 140 полицейских из различных подразделений органов внутренних дел (ОВД). В ходе эмпирического исследования была реализована задача по выявлению мнений сотрудников полиции о том, как изменилась работа их подразделений за последнее время и какие факторы на это оказали влияние. Значительное число респондентов, а именно 46,4 %, отметили, что работа их подразделения ухудшилась, 35,7 % сотрудников выразили мнение, что все осталось без изменений и лишь 15,7 % полицейских оказались уверены в том, что их подразделение стало работать лучше. Взгляд на ситуацию изнутри оказался пессимистичнее, чем извне. Результаты опроса граждан, проведенного Фондом обще-

ственного мнения, продемонстрировали иную картину. Среди тех, кто считает, что работа полиции ухудшилась – 13 % опрошенных, позитивные изменения в деятельности полиции отметили 19 % респондентов, остальные изменений не заметили [7].

Анализ результатов исследования позволяет говорить, что работу полиции затрудняют, прежде всего, кадровые проблемы, в том числе неуккомплектованность подразделений специалистами, что влечет за собой выполнение полицейскими функций, не входящих в их должностные обязанности, несоответствие интенсивности труда сотрудника штатной численности подразделения. На качестве работы полицейских также сказывается слабая материально-техническая оснащенность органов внутренних дел.

Согласно данным опроса такой фактор, как «слабый контроль руководства за служебной деятельностью» вызывает беспокойство только у 10 % опрошенных сотрудников, что позволяет говорить о том, что управленческая функция контроля осуществляется руководителями территориальных органов (см. табл. 1).

**Таблица 1 – Распределение мнений респондентов на вопрос: «Какие факторы затрудняют работу сотрудников ОВД?»**

№	Факторы	%
1	Неуккомплектованность кадрами	61,0
2	Слабая материально-техническая оснащенность	48,0
3	Выполнение функций, не входящих в должностные обязанности	47,0
4	Несоответствие интенсивности труда сотрудника штатной численности подразделений	44,0
5	Слабый подбор кадрового состава	33,0
6	Слабый контроль руководства за служебной деятельностью	10,0

Контроль служебной деятельности в ОВД, по мнению А.Д. Ульянова, является способом обеспечения исполнительской дисциплины, которая выражается в своевременной и качественной реализации управленческих решений (распоряжений, приказов, указаний) различных субъектов контроля [8, с. 95]. Исполнительскую дисциплину можно рассматривать как часть служебной дисциплины, суть которой состоит в качественном, ответственном и точном выполнении сотрудником возложенных на него обязанностей. В ОВД вопросам строгого выполнения всеми сотрудниками своих должностных обязанностей, установленных законодательством, правилами внутреннего распорядка, должностными инструкциями, приказами начальников и условиями трудового договора, всегда уделяется пристальное внимание, но, к сожалению, позитивная динамика пока не наблюдается. В такой ситуации важно понимание того, что именно способствует нарушению служебной дисциплины и законности. По мнению респондентов, объяснить наличие подобных фактов в работе сотрудников полиции можно следующими причинами: стремлением обеспечить высокие показатели работы (47,1 %), низким уровнем профессиональной подготовки полицейских (25,0 %), слабым контролем со стороны руководства (11,4 %) и несовершенством законов, регулирующих деятельность полиции (10,0 %).

В соответствии с методикой исследования респондентам предложили оценить по пятибалльной шкале уровень влияния различных форм контроля на деятельность органов внутренних дел (где 1 балл – незначительное влияние, а 5 баллов – высокий уровень влияния). Самую низкую оценку получил общественный контроль – 2,7 балла, что ниже среднего. Этот вид деятельности предполагает наблюдение, общественную проверку и оценку субъектами контроля (общественной палатой, советами, наблюдательными комиссиями и др. структурами) деятельности полиции на соответствие принимаемых ими решений действующему законодательству с учетом интересов и потребностей граждан. На основании результатов опроса приходится констатировать, что партнерская модель взаимоотношений между населением и полицией слабо работает, поскольку уровень влияния общественного контроля на деятельность полиции незначителен.

Данные опроса свидетельствуют, что наиболее выражено на деятельность полиции влияние прокурорского надзора (3,6 балла). Он представляет собой «комплексное направление, ориентированное на обеспечение законности при осуществлении полицией возложенных на нее основных направлений деятельности» [9].

В задачи нашего исследования не входило определение причин, влияющих на эффективность различных форм контроля, однако можно предположить, что она зависит от меры ответственности объектов контроля. Итоги прокурорского надзора не заставят себя долго ждать, а выявленные недостатки повлекут наступление ответственности для конкретных сотрудников и подразделения в целом. В этом отличие этой формы контроля от общественной.

Оценка эффективности ведомственного контроля, по данным опроса, оказалась ниже прокурорского, но выше общественного и составила 3,2 балла. Действительно, «система зонального

контроля на местах работает недостаточно эффективно» [10]. Об этом говорят результаты инспектирования, проводимого обычно после осуществления зонального контроля и выявляющего те же самые недостатки и нарушения, которые были обнаружены в ходе первоначальной ведомственной проверки. Цель зонального контроля не всегда достигается.

Следует говорить об особой роли такой формы ведомственного контроля, как инспекторская проверка в обеспечении эффективности деятельности полиции. Целью ее является не только выявление недостатков, но и оказание практической помощи полицейским путем выработки мер и рекомендаций для приведения деятельности территориального органа в соответствие с предъявляемыми к нему требованиями.

В ходе реализованного нами социологического исследования была изучена эффективность инспекционных мероприятий в органах внутренних дел посредством оценки их основных задач, обозначенных в приказе МВД России «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».

Среднюю оценку эффективности реализации инспекторской проверки получили такие ее задачи, как определение эффективности деятельности объекта инспектирования по выполнению возложенных на него задач (47,1 % опрошенных оценили ее как высокую; 47,7 % – как низкую); оценка роли руководителя объекта инспектирования в работе подразделения (48,6 % и 44,3 % соответственно); выявление проблем в деятельности органа внутренних дел, а также условий и причин, способствующих их возникновению (44,3 % и 40,7 % соответственно); выработка мер и рекомендаций по повышению эффективности деятельности объекта инспектирования (46,4 % и 46,5 % соответственно).

Такие задачи, как оказание организационно-методической помощи объекту инспектирования (32,9 % респондентов оценили ее уровень как высокий, 57,9 % – как низкий); изучение, обобщение и распространение на проблемные подразделения новых положительных форм и методов работы (37,3 % и 56,4 % соответственно) вызывают еще большую озабоченность. Полученные данные позволяют говорить о том, что реализация основных задач инспектирования осуществляется не в полной мере.

Показателем эффективности любого контроля является организация деятельности инспектируемого органа после проверки. Значительная часть сотрудников полиции (39,3 %) отметили, что после ведомственного контроля работа их подразделения строится в новом ключе – в соответствии с планом устранения недостатков. Такое же количество респондентов (39,3 %) знают, что план устранения недостатков, выявленных в ходе контроля, существует, но работают в привычном для себя русле. К сожалению, среди сотрудников есть и те, кого результаты инспектирования не интересуют, их 11,4 %.

Таким образом, анализ материалов социологического исследования позволяет определить основные проблемные вопросы, разрешение которых повысит эффективность ведомственного контроля в ОВД. Руководству МВД России необходимо обратить внимание как на организацию проведения зонального контроля, так и на его результаты. Ведомственный контроль призван не только сравнивать фактическое состояние дел с должным, выявлять степень отклонения деятельности подразделения полиции и отдельных его сотрудников от намеченных планов, но и направлять на достижение основных стоящих перед отделом целей. К сожалению, на данный момент мы не можем говорить об эффективности данного вида контроля, поскольку он ориентирован, прежде всего, на выявление недостатков, а не на оказание практической помощи территориальным органам полиции в их деятельности.

Аналогичная ситуация наблюдается и при изучении такой формы контроля, как инспектирование.

Ориентируясь на мнение сотрудников, полагаем, что с целью совершенствования ведомственного контроля необходимо проработать вопросы, касающиеся оказания организационно-методической помощи инспектируемым органам и распространения положительных форм и методов работы на проблемные подразделения и участки. Кроме того, социологическое обеспечение деятельности полиции, направленное, в том числе, на оценку эффективности ведомственного контроля, позволит определить пути его оптимизации.

#### **Ссылки:**

1. Файоль А. Общее и промышленное управление. М., 1992. 111 с.
2. Друкер П. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения. М., 2001. 288 с.
3. Кравченко А.И., Тюрина И.О. Социология управления: фундаментальный курс. М., 2005. 1136 с.
4. Ульянов А.Д., Жаглин А.В. Организация системы контроля в органах внутренних дел // Вестник Воронежского института МВД России. 2008. № 3. С. 21–25.

5. О полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»: некоммерческая интернет-версия. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/) (дата обращения: 01.10.2020).
6. Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»: некоммерческая интернет-версия. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=536704&dst=100001#06875700472794282> (дата обращения: 11.11.2020).
7. Работа полиции. Отношение к полицейским [Электронный ресурс] // ФОМ. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-gravo/14363> (дата обращения: 14.01.2021).
8. Ульянов А.Д. Контроль служебной деятельности как способ обеспечения исполнительской дисциплины в территориальных органах МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1 (45). С. 94–99.
9. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор за исполнением законов полицией: предмет и пределы осуществления // Полицейская деятельность. 2013. № 3. С. 204–210. <https://doi.org/10.7256/2222-1964.2013.3.7998>.
10. Анисимов А.П., Трофимов Д.А. О проблемах организации зонального контроля и повышения эффективности инспекторских проверок территориальных органов МВД России на районном уровне // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2019. № 4. С. 59–62.

Редактор: Ситникова Ольга Валериевна  
Переводчик: Кочетова Дарья Андреевна