

УДК 316.334.4

А.А. Сердюк, канд. соціол. наук

Харківський національний університет внутрішніх справ

МОНІТОРИНГ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ – ПЕРСПЕКТИВИ ВІДОМЧОЇ СОЦІОЛОГІЇ

У статті розглядаються проблеми оцінювання діяльності органів внутрішніх справ, розглядається роль соціологічних досліджень в цьому процесі. Аналізується деформація правоохоронної системи, що виражається у гонитві за нарощуванням показників. Наведено результати досліджень даної проблеми, аналізуються шляхи їх вирішення. Робиться висновок, що моніторинг правоохоронної діяльності має бути одним з головних напрямів розвитку відомчої соціології.

Ключові слова: оцінка, моніторинг правоохоронної діяльності, критерії оцінювання, деформація правоохоронної системи, відомча соціологія.

Оцінка діяльності правоохоронних органів як в Україні, так і в більшості країн світу є політичним питанням. Основні вимоги до такої оцінки – надійність і валідність. Саме ці вимоги обумовлюють повсюдне використання для оцінки діяльності правоохоронних органів «системи показників» кримінальної статистики. Від початку в первинні форми обліку (бланки реєстрації) злочинів закладаються показники, за якими в подальшому відстежується ефективність роботи правоохоронних органів. Унаслідок цього стає неможливо відділити статистичні показники, які відображають рівень злочинності, від показників, що відображають ефективність роботи щодо розкриття цих злочинів. Така ситуація породжує ряд проблем, про які піде мова в даній статті. Це проблеми, котрі покликана вирішувати т. зв. відомча соціологія.

Дослідження проблем оцінки діяльності системи МВС України проводились і в радянський період, що відображено, зокрема, в роботах Н.Г. Андреева, О.З. Клушина, В.Н. Кудрявцева, А.Г. Ларина, Л.Ш. Берекашвілі та ін. [1–5], і в період після здобуття Україною незалежності, як це бачимо в роботах А.М. Бандурки, К.І. Беякова, І.В. Бойко, С.О. Кузниченко, І. Кукушки, В.Л. Пасічника, К.Е. Петрова, Д.О. Проханова, Б.В. Романюка, Е.С. Самойлової, М.Я. Швеця та ін. [6–14]. На думку вчених, ні в радянські часи, ні тепер у системі МВС України так і не було розроблено ні надійних критеріїв оцінки її діяльності, ні методики оцінки на основі цих критеріїв. Були розроблені лише окремі робочі фрагменти, що мають виключно відомчий характер.

Одним з елементів радянської спадщини є система управління діяльністю правоохоронних органів, у якій над якісними показниками діяльності превалюють абстрактні кількісні показники. Оцінка діяльності органів внутрішніх справ (далі ОВС) базується на показнику «процент розкриття злочинів». Метод порівняння абстрактних показників роботи за певні періоди діяльності оснований на наказі МВС України від 12 липня 2000 р. № 459 «Про затвердження Положення про критерії оцінки результатів діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ України». Наслідком застосування зазначеного методу оцінки діяльності ОВС в Україні стали деформації правоохоронної системи, «гонка за нарощенням показників роботи», приховування злочинів від реєстрації та оцінка виключно за загальними показниками [7]. Як наслідок, оцінювання набуло складного характеру й уже не забезпечує зворотного зв'язку між результатами та організацією діяльності ОВС, і не спонукає до підвищення її ефективності.

Оцінка діяльності ОВС за наявною статистичною звітністю, за «конкретними показниками» і ранжування на цій основі структур системи акцентує увагу на оцінці лише окремих видів робіт, всупереч необхідності оцінювання діяльності системи в цілому. Такий підхід, на думку ряду вчених, лише частково і обмежено вирішує проблему оцінювання діяльності ОВС [8]. Крім того, використання лише статистичних показників призводить до маніпулювання звітністю і робить неможливою об'єктивну оцінку діяльності ОВС. Тут слід розуміти, що приховування від реєстрації та обліку злочинів є першим найпотужнішим «бар'єром», який блокує доступ громадян до правосуддя і свідчить про кризу правоохоронної системи.

Використання в оцінці правоохоронної діяльності кількісних показників злочинності та «процента розкриття злочинів» як основних критеріїв викликає «процентоманію» [16], або «гонку за показниками». Робота за поточний період неодмінно має бути дещо результативнішою, ніж за попередній. Така ситуація змушує працівників міліції доганяти постійно зростаючий «вал» абстрактних показників звітності за рахунок викриття менш значних злочинів на шкоду виявленню й розкриттю важких, «резонансних». Крім того, зменшення чи підвищення показників кримінальної статистики впливає на професійну кар'єру працівників ОВС. Хороші показники – підвищення, погані – звільнення з посади. Такий зв'язок кримінальної статистики й дисциплінарної практики переорієнтовує всю систему МВС з виконання своїх функціональних обов'язків на так звану «роботу на показники».

Ілюструє це приклад з проведеного нами у 2007 р. моніторингу системи безплатної правової допомоги в Харківській області [19]. У ході дослідження було проведено контент-аналіз кримінальних справ (проаналізовано 605 справ), експертне опитування слідчих (опитано 120 слідчих), проведено 5 фокус-груп і 15 поглиблених інтерв'ю зі слідчими. Аналіз отриманих даних виявив ряд особливостей діяльності правоохоронної системи, провокованих недоліками системи показників її оцінки.

Особливості обліку винесених вироків призвели до того, що правозастосовна система України виявилась зорієнтованою на постановлення обвинувальних вироків [19]. Процент виправдувальних вироків судів становить усього 0,2–0,3%.

Притому, що в часи сталінських репресій він становив 10%, а в часи Російської Імперії – 40%. Формально робота слідчих оцінюється за кількістю справ, переданих до суду. Фактично – безпосереднє керівництво оцінює роботу слідчих за кількістю справ, по яких судом було постановлено обвинувальний вирок, і застосовує дисциплінарні санкції у разі прийняття виправдувальних вироків. Витяг з інтерв'ю: «Щомісячно ми (слідчі) отримуємо інформацію із судів, до яких направляли справи, про вирок, які були по них винесені. Це необхідно для статистичної звітності слідчих. У разі прийняття виправдувального вироку на слідчого чекає дисциплінарне стягнення».

Серед винесених обвинувальних вироків 57% винесено умовно чи з відстрочкою виконання. Судді пояснюють це тим, що більшість справ, що надсилаються до суду, порушено з приводу незначних злочинів, наприклад, серед справ стосовно незаконного обігу наркотиків – більшість за ст. 309 (незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту). При цьому судді добре розуміють, що таким чином працівники міліції та прокуратури «закривають показники».

Практика провадження кримінальних справ по незначних злочинах утримує всю правоохоронну систему в дієздатному стані чи, скоріше, в стані самовідтворення. По таких справах працюють органи дізнання, слідчі, прокурори й, нарешті, судді. Зіставлення ж суспільної небезпечності та шкоди, яку спричиняють такого роду злочини, з державними витратами на їх розкриття й розслідування показує їх несумірність.

Це добре ілюструє такий приклад з кримінальної справи, яку було порушено за ст. 358 Кримінального кодексу (Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів) стосовно інваліда 3-ї групи, який з метою отримання права на безплатний проїзд у громадському транспорті виправив у своєму посвідченні третю групу інвалідності на другу. Під час спроби пройти в метро його затримали працівники охорони метрополітену й доставили в райвідділ. По справі було проведено 2 експертизи, опитано чотирьох свідків і проведено інші процесуальні дії. Нарешті, справу було передано прокурору, який, підписав обвинувачення і направив його в суд. У суді інваліда було визнано винним і засуджено до штрафу. Загальний обсяг кримінальної справи склав 120 сторінок, весь термін провадження – 52 дні. Відповідь на запитання, – що завдало державі більшої шкоди: витрати на розкриття й розслідування такої справи чи можливі збитки від використання підробленого посвідчення, – на наш погляд, очевидна.

Крім того, нашу увагу привернув такий факт: високий процент умовних вироків виноситься по доволі серйозних справах за злочинами, якими заподіяно велику шкоду. Ухвалення надто м'яких вироків свідчить про корупцію в діяльності судів. Проте, якщо не відкривати кримінальну справу й не дивитися на її фабулу, то за статистичними показниками діяльність правоохоронних органів виглядає успішною. Злочинця затримано – статистика ОВС «закрита». Матеріали передано до прокуратури, а далі до суду – «закрито» показники прокуратури. У суді ухвалено

обвинувальний вирок – відповідний показник суду «зріс». У підсумку всі задоволені, включаючи й злочинця, який отримав умовне покарання й перебуває на свободі. А те, що на кожному етапі, можливо, були сплачені хабарі і справа готувалася спеціально до ухвалення вироку – можна буде виявити, лише відкривши і вивчивши цю справу. Збоку, якщо аналізувати лише статистичні показники, така справа виглядає як успішно розслідувана, а фактично – злочинець ділиться частиною незаконно набутих грошей з правоохоронною системою і залишається на свободі. Такий дефект системи оцінки діяльності ОВС за кількісними показниками дає можливість, з одного боку – «закривати» показники неіснуючими злочинами, а з іншого – провокує можливість корупційним шляхом знижувати відповідальність за серйозні злочини, причому так, що це не позначається на самих показниках.

До цього часу намагання вчених винайти якісь інтегральні показники результативності й ефективності об'єктивних підсумкових критеріїв оцінки діяльності ОВС не дали позитивних результатів. Деякі вчені [7] до основних завдань оцінки діяльності органів правопорядку відносять «необхідність піднесення їх суспільного престижу», «рівня довіри громадян», що також криє в собі спокусу маніпулювання статистикою з метою приховування негативних показників і штучного піднесення іміджу міліції. Добре ілюструє подібну практику такий приклад. У 2007 і 2008 рр. було здійснено спробу моніторингу проявів корупції в діяльності ДАІ в Харківському регіоні [20; 21]. За його результатами виявилось, що від 56% до 73% (залежно від типу) всіх офіційних контактів громадян з працівниками ДАІ супроводжується проявами корупції – отриманням хабара. Проте за офіційними даними за вказаний період не виявлено жодного зареєстрованого факту отримання працівником ДАІ хабара.

Необхідно також розуміти, що правопорядок у суспільстві не є результатом діяльності лише правоохоронних органів. Існує багато інших факторів, що впливають на зниження чи підвищення рівня злочинності і не залежать від діяльності ОВС. Тим не менш, сьогодні оцінка цієї діяльності базується саме на коливаннях динаміки й структури злочинності, які відбиваються в показниках кримінальної статистики.

На нашу думку, критерії оцінки діяльності ОВС мають визначатися її цільовим призначенням. Інтегральний критерій оцінки діяльності ОВС повинен формуватися, виходячи з основних обов'язків МВС та його основних завдань, передбачених Положенням про Міністерство внутрішніх справ України. Крім того, враховуючи вимоги сучасних стандартів державного управління, таких як ДСТ ISO 9001-2001, котрий українська міліція з 2009 р. впроваджує у свою діяльність, методика оцінки діяльності правоохоронних органів повинна враховувати також громадську думку [11].

Керівництво МВС уже починає розуміти, що в основу оцінки повинні бути покладені рівень довіри громадян правоохоронним органам і громадська думка про стан правопорядку (за результатами соціологічних, моніторингових опитувань громадської думки). Однак, серед багатьох фахівців, особливо практиків, поширені песимістичні погляди на здатність «непрофесіоналів» об'єктивно оцінити як стан

правопорядку, так і рівень ефективності діяльності поліцейської системи. Причина цього – побоювання підміни критеріїв, котрі обов'язково повинні включати одиниці вимірювання ефективності й результативності такої діяльності. На думку окремих учених, використання виключно методу соціологічних опитувань, скоріш, буде відображати загальні настрої у суспільстві, ніж надасть якісну чи кількісну оцінку міліцейської діяльності [10]. Такий метод більше здатний показувати рівень соціального рейтингу, іміджу системи, який не завжди залежить від ефективності чи результативності діяльності ОВС.

У 2007 р. була розроблена «Інструкція з оцінки діяльності ОВС» з використанням автоматизованого робочого місця «Аналітик ОВС». Її істотною особливістю є використання як джерела даних для аналізу не лише офіційної статистики, а й результатів опитування громадян, членів громадських об'єднань та представників органів державної влади. Проте істотним недоліком цієї методики є використання лише критерію задоволеності/незадоволеності діяльністю міліції та зведення аналізу громадської думки лише до оцінки іміджу міліції (позитивний/негативний). На нашу думку, необхідно проводити кореляційний аналіз статистичної інформації про злочинність і даних високовалідних вибіркового опитувань про криміногенну ситуацію в суспільстві.

Дослідники цієї проблеми також зазначають, що склад показників діяльності міліції повинен бути логічним і будуватися на основі кореляційного аналізу не лише всередині системи самих показників, а має співвідноситися із соціально-економічним та криміногенним станом суспільства [7].

Очевидно, що оцінка діяльності ОВС виключно на основі моніторингу громадської думки не забезпечуватиме достатньої об'єктивності, якщо не буде доповнена соціологічним чи кримінологічним моніторингом злочинності, дані якого будуть порівнюватися з даними відомчої статистики. Тільки в такому комплексі можлива об'єктивна оцінка діяльності ОВС, оскільки лише таким чином буде розкриватися рівень латентної злочинності. Тому, крім вивчення офіційних даних, необхідно використовувати інформацію з альтернативних джерел, таких як кримінологічні та соціологічні опитування громадської думки про рівень злочинності й ефективності діяльності міліції, а також віктимологічний моніторинг осіб, що стали жертвами злочинів.

Такі спроби в Україні робились, однак не мали й не мають до цих пір систематичного характеру. Ще в 1980 р. в Україні був проведений масштабний кримінологічний моніторинг злочинності. В Академії правових наук у 1999 р., спільно з іншими організаціями, була розроблена науково обґрунтована Державна автоматизована система кримінологічної інформації, на яку в той час поклалися великі надії [17]. Українські соціологи неодноразово проводили кримінологічні дослідження, але вони завжди обмежувались окремими містами чи областями й мали одноразовий характер [22]. На жаль, в Україні й нині кримінологічний моніторинг, який охоплював би всі області країни, систематично не проводиться жодною організацією.

Керівництво МВС постійно намагається вирішити проблему оновлення принципів і методик оцінювання своєї діяльності. Перехід від оцінки роботи ОВС

виключно за результативністю до оцінки за результативністю й ефективністю цілком відповідає сучасним тенденціям у сфері державного управління. Ця тенденція знайшла відображення в запровадженні в діяльність міліції Стандарту управління якістю ДСТ ISO 9001-2001. Згідно із затвердженим міністром внутрішніх справ планом, з 2008-го по 2010 р. в Україні буде впроваджено «Систему управління якістю» в діяльність міліції. Цією системою передбачено концептуальне зміщення акценту в діяльності МВС на «надання державних послуг». Перехід від адміністративної функції міліції до сервісної, за якої основний об'єкт діяльності – споживач, а не законодавство; основна функція – виконання, а не керівництво, а основний вид діяльності – надання послуг. Серед основних принципів ефективності державного управління у сфері надання послуг називається обов'язок вимірювання результатів діяльності відповідно до розроблених критеріїв та фінансування діяльності, а не її результатів. Розробники системи управління якістю в МВС вважають, що вона приведе до прискорення адміністративної реформи ОВС, а також забезпечить отримання об'єктивної інформації, необхідної для аналізу всіх видів діяльності ОВС [18]. Повноцінне впровадження системи управління якістю в діяльність міліції може практично повністю усунути існуючі недоліки в системі оцінки діяльності ОВС, але за однієї умови – зазначені вище принципи будуть впроваджені в повсякденну практичну діяльність. Однак 2 роки – надто малий строк, щоб переорієнтувати систему управління та покарання, що складалася десятиріччями, на надання послуг.

Основною перешкодою для впровадження в практичну діяльність ОВС комплексних методів її оцінки є постійна нестача фінансування. Втілення науково обґрунтованих методик оцінки діяльності ОВС потребує значних матеріально-технічних та кадрових ресурсів, яких постійно бракує для боротьби зі злочинністю. Ускладнила ситуацію й світова фінансова криза, у зв'язку з якою в Україні накладено мораторій на введення нових штатних одиниць в ОВС.

Тим не менш, цілком очевидно, що оцінка діяльності ОВС повинна базуватися не лише на об'єктивних показниках (кримінальній статистиці), а враховувати й суб'єктивні показники (громадську думку). Співвіднесення об'єктивних і суб'єктивних показників у методиці оцінки діяльності ОВС дозволить мінімізувати ризик маніпулювання кримінальною статистикою та використання її з адміністративними та політичними цілями. У цьому нам бачиться одна з основних перспектив розвитку відомчої соціології – адже фахівці-соціологи, яких готує система освіти МВС, уже не є «чужаками», знайомими з проблемами ОВС лише з чуток і можуть бути тим ресурсом, який потенційно здатен і покликаний впровадити в практику ОВС наукові методи оцінки її діяльності.

1. Баранов Н.Н. Методика оценки эффективности деятельности следственного аппарата / Н.Н. Баранов, Л.В. Кондратюк // Вестн. ВНИИ МВД СССР. – М., 1977. – С. 44–46.
2. Берекашвили Л.Ш. Понятие эффективности / Л.Ш. Берекашвили // Вопросы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. – М. : Акад. МВД СССР, 1979. – С. 65–67.

3. *Берекашвили Л.Ш.* Проблемы оценки деятельности органов внутренних дел / Л.Ш. Берекашвили. – М. : Акад. МВД СССР, 1981. – С. 33–37.
4. *Кудрявцев В.Н.* Социальные деформации / В.Н. Кудрявцев. – М., 1992. – С. 35.
5. *Савин М.Я.* Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и ее оценка : пособие / М.Я. Савин, А.И. Силаев. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990.
6. *Бандурка О.М.* Управління в ОВС України : підруч. / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – С. 134.
7. *Беляков К.І.* Оцінка правоохоронної діяльності : теорія і практика / К.І. Беляков // Боротьба з орг. злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2004. – № 10. – С. 107.
8. *Бойко І.В.* Основні критерії оцінки діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України / І.В. Бойко // Правова інформатика. – К., 2003. – № 1. – С. 9–22.
9. Критерії оцінки діяльності міліціонерів патрульно-постової служби міліції МВС України : метод. реком. / І.В. Бойко, О.М. Брисковська, Л.М. Овечкіна ; за ред. проф. В.Д. Суценка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 2002.
10. *Кузніченко С.О.* Критерії та методи оцінки ефективності державного управління органами внутрішніх справ / С.О. Кузніченко // Право і безпека. – 2002. – № 1. – С. 68–70.
11. *Зозуля І.* Проблеми оцінювання діяльності пореформеної системи МВС України / І. Зозуля // Юрид. Україна. – 2004. – № 12. – С. 70–71.
12. *Пасічник В.Л.* Визначення критеріїв оцінки діяльності слідчих і в цілому підрозділів слідчих за системою вагомих показників / В.Л. Пасічник, І.В. Бойко // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України. – К., 1999. – № 2. – С. 185–186.
13. *Петров К.Э.* Методика комплексной оценки эффективности работы подразделений органов внутренних дел / К.Э. Петров, Э.С. Самойлова // Сб. тр. Акад. управления МВД России. – М., 2003. – С. 197–202.
14. *Романюк Б.В.* Концептуальні підходи до побудови інформаційної структури системи показників діяльності міліції / Б.В. Романюк // Правова інформатика. – К., 2004. – № 2. – С. 43–45.
15. *Сапожник М.Я.* К вопросу выбора показателей деятельности органов внутренних дел в борьбе с преступностью / М.Я. Сапожник // Правовая информатика. – К., 2003. – № 1. – С. 48–50.
16. *Шостко О.Ю.* Організована злочинність в Україні: деякі питання щодо ефективності боротьби з нею / О.Ю. Шостко // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 68. – С. 94–95.
17. *Закалюк А.П.* Про запровадження в Україні кримінологічної експертизи / А.П. Закалюк // Право України. – 1999. – № 7. – С. 104.
18. *Голосніченко І.П.*, Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов / за ред. О.Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.
19. Моніторинг системи безоплатної правової допомоги в Харківській області : результати соціол. дослідж. / [Д. Кобзін, Ю. Белоусов, А. Черноусов та ін.] – К. : , 2007. – 100 с.
20. Корупція в діяльності Державної автомобільної інспекції: результати соціологічного моніторингу : моногр. / [Ю. О. Свеженцева, О. О. Сердюк, Ю. Л. Белоусов та ін.]. – Харків : ХІСД, 2007. – 112 с.
21. Антикорупційний моніторинг діяльності Державної автомобільної інспекції: методика та результати: монографія / кол. авт. ; за заг. ред. канд. соціол. наук О.О. Сердюка. – Харків : ХІСД, 2008. – 128 с.
22. *Руценко І.П.* Соціологія злочинності / І.П. Руценко. – Харків : Вид-во Націон. ун-ту внутр. справ, 2001. – 370 с.

Отримано 16.04.10

А.А. Сердюк, канд. социол. наук

МОНИТОРИНГ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ – ПЕРСПЕКТИВЫ ВЕДОМСТВЕННОЙ СОЦИОЛОГИИ

В статье анализируются проблемы оценки деятельности органов внутренних дел, рассматривается роль социологических исследований в этом процессе. Анализируется деформация правоохранительной системы, выражающаяся в гонке за наращиванием показателей. Приведены результаты исследований, данной проблемы, анализируются пути её решения. Делается вывод о том, что мониторинг правоохранительной деятельности может стать одним из главных направлений развития ведомственной социологии.

Ключевые слова: оценка деятельности органов внутренних дел, мониторинг правоохранительной деятельности, критерии оценки, деформация правоохранительной системы, гонка за наращиванием показателей, общественное мнение, ведомственная социология.

A.A. Serdyuk, Candidate of Sociol. Sci.

MONITORING OF LAW-ENFORCEMENT ACTIVITY – PROSPECTS OF DEPARTMENTAL SOCIOLOGY.

In article the problems of law-enforcement bodies activities evaluation are analyzed, the role of sociological researches in this process is considered. The deformation of law-enforcement system expressed in the rush for escalating of indicators is analyzed. The results of researches on this problem are given, ways of their decision are analyzed. Authors consider the monitoring of law-enforcement activity as one of the main development prospect of the departmental sociology.

Keywords: evaluation, monitoring of law-enforcement activity, evaluation criteria, public meaning, departmental sociology.