

УДК 343.9.01

Андрій Коваленко,канд. юрид. наук, доцент, докторант
Національної академії внутрішніх справ

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена розгляду ефективності кримінологічного забезпечення поліцейської діяльності. Враховуючи те, що сучасна поліція зокрема та правоохоронні органи загалом мають необхідний інструментарій протидії та запобігання злочинності, теоретичне осмислення питання ефективності кримінологічного забезпечення поліцейської діяльності набуває все більшої необхідності.

Особливу увагу в праці приділено функціонуванню в Україні та на міжнародному просторі органів поліції, котрі під час реалізації своїх функцій потребують високого рівня кримінологічного забезпечення, оскільки саме поліцію відносять до групи суб'єктів, що вважають запобігання злочинності однією зі своїх основних функцій.

У статті проаналізовано сутність системи визначення ефективності роботи поліції в контексті її кримінологічного забезпечення. Досліджено міжнародний досвід США, Польщі та інших країн зарубіжжя.

Ключові слова: запобігання злочинності, суб'єкт запобігання злочинності, Національна поліція України, правоохоронні органи, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. Говорячи про ефективність кримінологічного забезпечення поліцейської діяльності в сучасній Україні, перш за все слід зазначити, що наразі наша система поліцейських органів має все ж таки ще ядро виражений пострадянський вигляд.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Звертаючи увагу на дослідження ефективності кримінологічного забезпечення поліцейської діяльності, помічаємо, що сучасний етап можна охарактеризувати абсолютним браком наукових робіт, що максимально підвищує актуальність даного питання.

З огляду на викладене, мета статті – дослідити критерії оцінки ефективності діяльності органів поліції та відповідний зарубіжний досвід.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі реформування поліцейських органів формування оцінки ефективності їхньої роботи відбувалося в декілька етапів. Зокрема, один з етапів характеризується формалізованим підходом до працівників прокуратури та суду із чіткою оцінкою ефективності їхньої діяльності через кількість обвинувальних вироків, що дало суттєвий поштовх прагненню працівників зазначених органів отримати так звану відмітку щодо вдалого обвинувачення. Через недолугість такого підходу працівники прокуратури та суду втратили певною мірою можливість повно та всебічно дивитися на обставини справи, вони навіть не допускали думки щодо невинуватості особи, щодо якої має місце підозра.

Даний етап отримав продовження із запровадженням системи, що має назву АМПП+1.

Зазначена система має певні істотні недоліки. Так, наприклад, задля формування удавано сприятливих показників, які впливають на преміювання, працівники поліцейських органів доволі часто вдаються до штучного зменшення зареєстрованих заяв, що фактично має ознаки службового злочину. Крім цього, мають місце такі дії, як фальсифікація доказів, прикриття злочинних групувань за негласною згодою уповноважених поліціантів, а також випадки катування у гонитві за показниками. За радянських часів подібна гонитва взагалі заохочувалося не тільки в ієрархічній структурі міліцейських органів, а й з боку держави безпосередньо, на чому доречно зауважує А. Капшук [1].

Окремою проблемою здається й штучний характер кримінальної статистики. Реальну інформацію сьогодні навряд чи вдасться знайти, особливо якщо йдеться про звіт щодо діяльності окремих поліцейських дільниць у малонаселених пунктах. І багато в чому це пояснюється саме гонитвою за добрими показниками.

На жаль, представники поліцейських органів дещо випускають з виду той факт, що реальна ефективність їхньої діяльності залежить не від палочної системи, а від більш дієвої роботи з розкриття злочинів, а також розробки превентивних заходів.

Актуальність теми дослідження впливає саме із зазначеного. Нашій державі потрібен

новий підхід до оцінки кримінологічного забезпечення поліцейської діяльності. Багато в чому сприяти розробці новій оціночній шкалі ефективності може зарубіжний досвід, ігнорування якого неможливе, тим більше через євроінтеграційний шлях України та необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з європейським.

Основа системи АМПР+1 складається з: кількості зареєстрованих та розкритих злочинів; потенційної зміни (зменшення або збільшення) зазначеного в попередньому пункті показника; питомої ваги зазначеного показника в роботі того чи іншого правоохоронного органу.

Чим менша загальна кількість отриманих балів, тим вищий показник роботи досліджуваного органу внутрішніх справ. Показник у вигляді одиниці є негативним, тоді як 0 – позитивний показник. Притому, за задумом, кожний наступний показник (в кінці кожного кварталу) повинен бути вищий, аніж попередній, задля демонстрації динаміки покращення роботи. З огляду на зазначене, високий показник в кінці одного кварталу теж є невідгідним поліцейським підрозділам, оскільки змушує їх підвищити його у наступному кварталі.

Показники за системою оцінки ефективності роботи АСПР+1 наряду впливають на кар'єрне зростання кожного окремого працівника. Ті поліцейські, в яких показник із геометричною прогресією стає кращим щокварталу, скоріше отримують нові звання, а також певне матеріальне стимулювання у вигляді преміювання.

У своїх дослідженнях А.А. Сердюк зазначає, що подібна тенденція перетворює роботу поліції з реально дієвих заходів, спрямованих на досягнення та реалізацію завдань, висунутих перед нею державою та суспільством, на, так би мовити, роботу на показники [2, с. 62].

В останні декілька років система АСПР+1 зазнала певної видозміни. Нині характерним є відхід від показника позитивності/негативності до середнього державного показника, тобто до рейтингової системи без чіткої прив'язки до кварталів.

Але фактично націленість поліцейських на здобування якомога вищого рейтингу залишається, а отже, з'являється певна девіантна поведінка – вчинення працівниками поліції злочинів задля досягнення певного показника (катування; змушування зізнатися у злочині незаконними способами тощо) [3].

Така поведінка поліцейських також пояснюється низьким рівнем контролю за ними з боку органів прокуратури, які, втім, відповідно до Конституції [4] повинні це робити.

Хотілося б, але жодним чином неможливо оминати увагою фактор корупції. Слід зазначити, що рівень корупції у нижчих верствах поліцейських органах значно нижчий, аніж прийнято вважати у суспільстві. Більшість корупційних схем та великі за розмірами хабарі зазвичай з'являються у вищих органах поліції. Авжеж, у ситуації, коли існує певна злочинна домовленість, справа не розслідується належним чином, а рейтинг замість неї треба напрацьовувати, і, як наслідок спостерігається обвинувальна спрямованість в інших справах, де, так би мовити, «питання не було вирішено зверху».

Важливим в оцінці роботи поліції є й фактор специфіки регіону. Відомо, що відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад [5]. Проте неможливо оминати увагою, що певні регіони виокремлюються через свою місцеву специфіку. Так, наприклад, південна частина України за статистикою більше потерпає від злочинів проти статеві свободи, аніж інші регіони України. Це можна пояснити великою кількістю курортів, як наслідок, скупченням осіб зі всієї держави, які під впливом алкоголю чи чогось схожого можуть піти на злочин більш рішуче.

Природно, що істотна різниця є між містами та селами. У селі є можливість патрулювати весь населений пункт, тоді як у місті це неможливо, скільки б не було патрулів на маршруті. Тому поліція в місті більш покладається на скарги та заяви, а також більш опікується запобіганням вчиненню злочинів [6].

Цікавою обставиною в оцінці ефективності роботи поліцейських органів є фактор строків розслідування. Відповідно до ст. 208 Кримінального процесуального кодексу України [7], затримання особи в порядку зазначеної статті (затримання на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення) тягне за собою обов'язок повідомлення про підозру протягом 24 годин (ч. 2 ст. 278 КПК). При цьому якщо буде мати місце звільнення особи внаслідок невмотивованого затримання, то це негативно вплине на рейтингові бали тієї поліцейської групи, яка здійснювала затримання. Важливо пам'ятати, що строк досудового розслідування обчислюється

саме з моменту вручення особі повідомлення про підозру. Виходить, що навіть у разі виявлення помилковості арешту, поліції більш вигідно все ж таки знайти, що приписати особі, аби не отримати негативну відмітку, внаслідок цього вся енергія та всі здібності слідча група спрямовує на те, аби якимось чином все ж таки притягти особу (цілком ймовірно, що абсолютно невинувату!) до кримінальної відповідальності. Залежно від соціального становища затриманої особи поліція визначає, які саме дії вчинити. Зазначимо, що незахищені верстви населення потерпають від суцільного свавілля поліціантів.

Якщо звернутися до статистичних даних, побачимо жахливу цифру – 1 % виправдувальних вироків за період з 2015 року по 2017. Притому в Європі цей процент коливається від 15 % до 20 %, у США становить близько 27 %, а у Великій Британії – майже 30 %. Така тенденція до засудження людей в нашій державі багато в чому пояснюється вкрай недолугою системою ефективності діяльності поліції, що штовхає її на роботу за одним єдиним вектором – проти особи. У США, наприклад, окрім зазначеного проценту виправдувальних вироків, фігурує цифра у 42 % випадків укладення угод із слідством, внаслідок яких особу засуджують, але на значно менший строк ув'язнення, або навіть замінюють смертну кару ув'язненням в тих штатах, де наявна вища міра покарання.

В Україні, на жаль, навіть із прийняттям відносно нового процесуального кодексу від 2012 року навряд чи можна говорити про досягнення європейського рівня розслідування злочинів.

Нині, станом на 2018 рік, українська поліція відходить від «палочної системи» оцінки ефективності роботи поліцейських органів до більш європейської моделі. Тобто оцінка роботи підрозділів Національної поліції буде відбуватися за такими напрямками: результати зовнішнього опитування; оцінка бізнес-середовищем ефективності поліцейської діяльності; результати внутрішнього опитування; результати виконання пріоритетних завдань.

Ці компоненти деталізовані у концепції «100 днів якості Національної поліції України», за якою мали бути оцінені всі поліцейські, які пройшли атестацію, незалежно від їхніх посад, звань, а також територіального та структурного підпорядкування [8].

Цікаво, що на законодавчому рівні закріплено вектор щодо нової системи оцінки ефективності роботи поліції. Так, відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» [5] рівень довіри населення є основним критерієм оцінки ефективності діяль-

ності органів і підрозділів поліції, при цьому оцінка рівня довіри проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

А який же міжнародний досвід щодо ефективності кримінологічного забезпечення поліцейської діяльності?

Якщо казати про США, то насамперед слід зазначити, що в цій країні в поліції немає єдиної організації, кожна територіально-адміністративна одиниця може утворювати власне поліцейське утворення зі своїми особливостями. Основне навантаження лягає на поліцію муніципалітетів та округів (округ – адміністративна одиниця з населенням від 100 000 осіб). Найбільші поліцейські управління мають великі міста: поліція Нью-Йорку, найбільша в США, складається зі 120 ділянок, а чисельність становить близько 40 000 осіб. Управління шерифа міста Лос-Анджелес – 17 000 осіб.

Поліція в США, в будь-якому штаті, перш за все підвітна населенню, а не певній структурі, що є вищою за ієрархією. Через це в країні спостерігається безпрецедентний рівень довіри населення до поліції.

Індивідуальна оцінка ефективності діяльності поліцейського здійснюється за допомогою атестації, під час якої безпосередній керівник поліцейського надає оцінку його службовому прогресу за тим переліком критеріїв, яким був напрацьований у кожному конкретному поліцейському управлінні.

Перелік критеріїв узагальнено, і в більшості штатів він виглядає так: увага та концентрація; навички комунікації; стресостійкість; вміння працювати з різними людьми; знання та бажання навчатися новому; ініціативність; внутрішні якості поліцейського тощо.

Безпосередній керівник зобов'язаний ознайомити поліцейського з результатами атестації, а також довести до його відома, що результати будуть надіслані вищому керівництву. У разі незгоди з оцінкою, виставленою внаслідок атестації, поліцейський може оскаржити її керівництву.

Якісна оцінка діяльності безпосередньо всього підрозділу здійснюється за двома показниками: статистичними даними з розкриття злочинів та безпосереднім опитуванням населення на предмет того, чи відчують вони себе у безпеці. Цікаво, що в деяких випадках підрозділ має не дуже гарні показники розкриття злочинів, проте населення відчуває себе в безпеці та стоїть на боці поліції, й така оцінка населення переважає негативні статистичні дані для перевіряючих.

Суворий підхід до певного кількісного показника розкриття злочинів наявний лише

у великих муніципалітетах, де рівень злочинності за національною програмою повинен не тільки не зростати, а навіть зменшуватися з кожним роком, а тому поліція реагує не тільки на заяви та інформування про злочини, а сама виявляє злочинні течії, розкриває злочинні зв'язки, тобто виявляє ініціативу у боротьбі зі злочинністю.

Також щорічно Федеральне бюро розслідувань по кожному окремому штату оприлюднює інформацію щодо розкриття злочинності, аби всі верстви населення були обізнані стосовно того, яку роботу було зроблено поліцією.

У Великобританії поліція підзвітна Міністерству внутрішніх справ та координується ним.

Важлива ознака англійської поліції полягає в тому, що й інші органи державної влади Великобританії, громадські організації (асоціації, фонди) беруть суттєву участь у розробці правил і пріоритетів роботи поліції. Вони визнаються державою як партнери, що висловлюють відповідні галузеві інтереси та наділені для цього необхідними повноваженнями.

У плануванні діяльності поліції беруть участь представники місцевої влади та громада, які доводять свої думки до поліції через констеблів у кожному відповідному районі.

Оцінка ефективності відбувається за такими критеріями, як: зниження показника злочинності; оцінка роботи поліції населенням; злочини, які доведені безпосередньо до суду; економічна доцільність роботи поліції тощо.

За кожним критерієм виставляється певний бал: «відмінно», «добре», «задовільно», «незадовільно».

Зворотній зв'язок з населенням, тобто споживачами поліцейських послуг, забезпечується, по-перше, масовими опитуваннями, дані яких включені в систему оцінки роботи поліції, по-друге, через муніципальних депутатів. Крім того, з кінця 1970-х років скарги громадян на дії поліцейських розглядаються незалежними від поліції структурами: Комітетом з розгляду скарг на поліцію (Police Complaints Board, РСВ; до 1985 р), Управлінням з розгляду скарг на поліцію (Police Complaints Authority, РСА; в 1985–2004 рр.), зараз – Незалежною комісією зі скарг на поліцію (Independent Police-87-Complaints Commission, ІРСС), уповноваженою неурядовою корпорацією (public corporation) [9]

Розглянемо також ефективність кримінологічного забезпечення поліцейської діяльності в близькій до нас Польщі.

До 2006 року оцінка ефективності роботи польської поліції була подібною до української (кількісно-статистичною). Система оцінки ґрунтувалася виключно на статистич-

них даних, зосереджених головним чином на оцінюванні діяльності кримінальної служби поліції.

Після певної переоцінки та запозичення зарубіжного досвіду було розроблено нові критерії і, як наслідок, відбувся перехід від кількісних показників до якісних [10].

Нині оцінка ефективності діяльності поліції вимірюється громадською думкою та внутрішніми дослідженнями. Для належної оцінки створюються спеціальні органи – комісії, до складу яких входять представники громадськості. Найяскравішим показником правильності вибраного Польщею шляху є те, що з 2010 року по 2018 рік злочинність у країні зменшилася майже на 14,7 %, що є одним із найбільш провідних показників за подібний часовий проміжок по всьому світі.

Висновки

Отже, підсумовуючи все вищенаведене, треба наголосити на тому, що ефективність кримінологічного забезпечення поліцейської діяльності в Україні залишає бажати кращого. Задля підвищення ефективності кримінологічного забезпечення поліцейської діяльності цілком розумно було б запозичити міжнародний досвід та закласти вектор більшої співпраці з громадою, оскільки поліція – це насамперед головний помічник для населення в розбудові комфортного та безпечного життя.

Список використаних джерел:

1. Андрій Капшук. Довічно без прав оскарження. *Закон і Бізнес*. URL: http://zib.com.ua/ua/94313-noviy_kpk_obmezhi_v_pereglyad_sprav_za_novoviyavlenimi_obstav.html
2. Сердюк А.А. Моніторинг правоохоронної діяльності – перспективи відомчої соціології. *Український соціум*. 2010. № 2 (33). С. 61–68.
3. Лубова А. Е. Неформальная экономическая деятельность сотрудников полиции в трансформирующихся обществах: укорененность в полицейской культуре: дисс. ... кандидата социологических наук: 22.00.03. Москва, 2013. 198 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
6. Артур Л. Стинчкомб. Институты неприкосновенности частной жизни в свете анализа полицейских административных практик. *Право и правоприменение в зеркале социальных наук: хрестоматия современных текстов* / науч. ред. Э.Л. Панеях; лит. ред. А.М. Кадникова. Москва : Статут, 2014. С. 488.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI.

Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст. 88.

8. Концепція «100 днів якості Національної поліції України» / Офіційний сайт Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1714126/>

9. Титков А. С. Оценка деятельности полиции в Англии и Уэльсе / Фонд «Общественный вер-

дикт», 16.10.2011. URL: http://publicverdict.ru/topics/p_assessment/9739.html

10. Zarządzenie Nr. 15/99 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 września 1999 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych. *Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji*. 2000. Nr. 15. Poz. 107.

Статья посвящена рассмотрению эффективности криминологического обеспечения полицейской деятельности. Учитывая, что современная полиция в частности и правоохранительные органы в целом имеют необходимый инструментарий противодействия и предотвращения преступности, теоретическое осмысление вопроса эффективности криминологического обеспечения полицейской деятельности приобретает все большую значимость.

Особое внимание уделено функционированию в Украине и на международном пространстве органов полиции, которые при реализации своих функций требуют высокого уровня криминологического обеспечения, поскольку именно полицию относят к группе субъектов, для которых предупреждение преступности – одна из основных функций.

В статье проанализирована сущность системы определения эффективности работы полиции в контексте ее криминологического обеспечения. Исследован международный опыт США, Польши и других стран зарубежья.

Ключевые слова: предотвращение преступности, субъект предупреждения преступности, Национальная полиция Украины, правоохранительные органы, международный опыт.

The article is devoted to consideration of efficiency of criminological support of police activity. Given that modern police, in particular, and law enforcement agencies in general, have the necessary tools for countering and preventing crime, the theoretical understanding of the question of the effectiveness of criminological policing is becoming increasingly important.

Particular attention in the work is devoted to the functioning of police bodies in Ukraine and in the international space, which, in carrying out their functions, require a high level of criminological support, since it is the police that belong to a group of actors who consider crime prevention one of their main functions.

The article analyzes the essence of the system for determining the effectiveness of police work in the context of its criminological support. The international experience of the USA, Poland and other countries of foreign countries is researched.

Key words: crime prevention, crime prevention subject, National Police of Ukraine, law enforcement agencies, international experience.

