Асоціація УМДПЛ UMDPL Association

ЕКСПЕРТНА ГРУПА ПОЛІЦІЯ ПІД КОНТРОЛЕМ

Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від “палиць” до нової системи

(на прикладі органів досудового розслідування)

Науково-практичне видання

Асоціація
УМДПЛ
UMDPL
Association

ЕКСПЕРТНА ГРУПА
ПОЛІЦІЯ ПІД КОНТРОЛЕМ

Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від “палиць” до нової системи

(на прикладі органів досудового розслідування)

Науково-практичне видання

КИЇВ 2016

УДК 351.746.2(477)
ББК 67.9(4Укр)401.213
К77

Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від “палиць” до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Науково-практичне видання / Крапивін Є. О. – Київ : Софія-А, 2016. — 120 с.

ISBN 978-617-7031-52-8

Науково-практичне видання присвячене системі оцінки ефективності роботи поліції за аналогічним періодом минулого року +1 (АПМР+1 або “палочна система”), яка на практиці продовжує по інерції існувати в органах досудового розслідування, хоча формально була скасована понад рік тому.

Автоматичне перетворення кількісного показника у конкретне управлінське рішення є вкрай шкідливим пострадянським наслідком оцінки роботи поліції в Україні, що призводить не тільки до ряду порушень прав людини у системі кримінальної юстиції, а й до викривлення знання про злочинність в цілому.

У виданні розглядаються такі теми: історія формування системи АМПР+1; механізм функціонування “палочної системи”; чинники, що її обумовлюють; стислий виклад проблем до яких вона призводить; актуальні проблеми формування кримінальної статистики; міжнародний досвід оцінки роботи поліції тощо.

Запропоновано власну систему оцінки ефективності роботи органів досудового розслідування шляхом надання якісної оцінки комісіями, які складаються з представників поліції, адвокатури, колишніх працівників правоохоронних органів тощо.

Видання розраховане на широке коло науковців, працівників правоохоронних органів та всіх, хто цікавиться питаннями діяльності поліції.

© Крапивін Є.О., 2016
© Асоціація УМДПЛ, 2016

Експертна група "Поліція під контролем" — створена у 2016 році платформа правозахисних організацій, що здійснює комплексні дослідження стану дотримання прав людини в діяльності української поліції. Дослідження дотримання прав людини поліцією здійснюється як у площині правотворчості, так і правозастосування. Місія групи — сприяння дотриманню прав людини в діяльності поліції шляхом дослідження практики роботи поліції та її відповідності законодавству в галузі поліцейської діяльності та доведення результатів досліджень до відома її керівництва, надаючи рекомендації, проводячи круглі столи, розробляючи стратегічні рекомендації тощо.

Організації-засновники:

- Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності української поліції (**Асоціація УМДПЛ**);
- Центр політико-правових реформ (**ЦППР**);
- Експертний центр з прав людини (**ЕЦПЛ**).

Детальніше про групу та результати роботи — **police-experts.info**.

Видання публікується за підтримки Фундації Інституту відкритого суспільства (**FOSI**).

Погляди автора видання не обов'язково відображають офіційну позицію Фундації Інституту відкритого суспільства (**FOSI**).

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....6

I. КРИМІНАЛЬНА ЮСТИЦІЯ ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ПОЛІЦІЇ.....9

1. Запровадження формалізованих показників до роботи прокуратури та суду, що мало наслідком створення обвинувального ухилу в кримінальній юстиції.....11

2. Виділення частини органів досудового розслідування з прокуратури до органів внутрішніх справ.....18

3. Запровадження системи оцінки за аналогічним періодом минулого року (АПМР+1), так званої "палочної системи".....19

II. МЕХАНІЗМ "ПАЛОЧНОЇ СИСТЕМИ" (ДЕТАЛЬНО ПРО АПМР+1).....23

1. Основні проблеми та наслідки АПМР+1.....25

2. Механізм АПМР+1.....28

3. АПРМ+1 в Україні.....31

3.1 Розкриття злочину.....33

3.2 Кваліфікація за аналогією — типові злочини.....37

3.3 Показники боротьби з конкретними складами злочинів — напрацювання показників.....39

3.4 Профілактична робота.....44

3.6 Позитивний імідж.....46

III. ЗАГАЛЬНИЙ ВПЛИВ ТА ОБУМОВЛЕНІСТЬ СИСТЕМИ ОЦІНКИ В КРИМІНАЛЬНІЙ ЮСТИЦІЇ.....51

1. Зв'язок боротьби зі злочинністю із інтересами суспільства.....54

2. Реєстрація злочинів — тезово про проблеми.....55

3. Фактор корупції.....57

4. Фактор централізації.....58

5. Строк розслідування та негативні показники.....60

6. Фактор слідчого.....62

7. Обвинувальний ухил (accusatory bias).....65

IV. НОВА СИСТЕМА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ПОЛІЦІЇ.....69

1. Плани поліції щодо запровадження нової системи оцінки.....71

2. Довіра до поліції як основний показник оцінки ефективності — критика.....74

3. Міжнародний досвід....78
3.1 США....79
3.1.1 Якісна оцінка (індивідуальна)....80
3.1.2 Якісна оцінка (підрозділу)....81
3.1.3 Кількісні показники....82
3.2 Сполучене Королівство....84
3.2.1 Загальні відомості....84
3.2.2 Залучення громадськості до планування та оцінки роботи поліції....85
3.2.3 Плани роботи....86
3.2.4 Критерії та індикатори оцінки....86
3.2.5 Облік та підтримка системи....88
3.2.6 Контроль....89
3.3 Польща....89
3.3.1 Якісна оцінка....94
4. Система оцінки — комісії....95
4.1 Місце та система оцінки в діяльності поліції....95
4.2 Законодавчі зміни — комісії та інші форми громадського контролю....96
4.3 Комісії....98
5. Бюро кримінальної статистики....98
6. Проблема в широкому контексті: міждисциплінарний характер....102

ДОДАТКИ

Додаток 1. Дані кримінальної статистики за 2013-2016 роки: поширені види злочинів....104
Додаток 2. Дані кримінальної статистики за 2013-2016 роки: найпоширеніші склади злочинів....106
Додаток 3. Дані кримінальної статистики за 2013-2016 роки: кількість виявлених ОВС злочинів та їх питома вага....108
Додаток 4. Дані судової статистики за 2013-2016 роки: кількість виправдувальних вироків....110
Додаток 5. Витяг з Наукового висновку КНУ ім. Шевченка щодо питань, зазначених у листі заступника Генерального прокурора України від 26.09.2016 р. №12/2-230 вих-16....112
Додаток 6. Витяг з “Інформації про окремі питання діяльності МВС України” (додаток до листа МВС від 27.07.2016 року №1)....117

ПЕРЕДМОВА

Експертна група “Поліція під контролем” розпочинає публікацію серії науково-практичних видань щодо ключових проблем української поліції, які мають системний характер та не можуть бути подолані hic et nunc[1] реформою поліції, якою б радикальною вона не була.

Кожне таке видання потребує поглиблення як в напрямку комплексного юридичного аналізу, так і здійснення емпіричних досліджень, що підтверджують викладені тези шляхом використання наукової методології, насамперед наукової традиції соціології права або емпіричного правознавства (Empirical Legal Studies).

Науково-практичне видання “Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від “палиць” до нової системи (на прикладі органів досудового розслідування)” має на меті продовження експертної та наукової дискусії щодо проблем радянської системи оцінки ефективності роботи поліції за аналогічним періодом минулого року (АПМР+1 або “палочна система”), яка сформувалась ще у 70-х роках минулого століття та зазнала лише незначних змін у вигляді задекларованої зміни валових показників на рейтингову систему у 2013 році. Реформа поліції, зокрема закріпленя рівня довіри громадян до поліції як основного критерію оцінки її роботи на законодавчому рівні, тільки актуалізувала дискусію щодо цього питання.

Це видання не є повноцінним дослідженням зазначеної проблеми, а лише пояснює історію формування системи АМПР+1, механізм функціонування “палочної системи”, чинники, що обумовлюють її наявність, та надає стислий виклад проблем до яких вона призводить.

Також обмеженою є база емпіричних даних — інтерв'ю із діючи та колишніми поліцейськими, контент-аналіз професійних форумів правоохоронних органів, фокус-групи з експертами тощо. Більшість інформації ґрунтується на дослідженнях минулих років та аналізі даних кримінальної статистики.

Автоматичне перетворення кількісного показника у конкретне управлінське рішення є вкрай шкідливим пострадянським наслідком оцінки роботи поліції в Україні, що призводить не тільки до ряду

[1]Тут і зараз (*лат.*).

порушень прав людини у системі кримінальної юстиції, а й до викривлення знання про злочинність в цілому.

Хоча система АМПР+1 (“палочна система”) була формально скасована минулого року, її не може бути подолано у зв'язку із реформами найближчим часом внаслідок довгих традицій та практик її застосування в діяльності органів досудового розслідування, на прикладі яких викладається основний матеріал.

Загалом означена проблема має набагато ширший характер і підпорядковується загальним законам управління в організації, неважливо — орган державної влади або наукова установа (згадаємо дискусію щодо наукометричних показників у академічного житті). Вона є частиною гонитви за ефективністю, фундаментальної для сучасного суспільства, в якому у різних сферах постійно виникають все нові і нові системи кількісного та якісного виміру ефективності дільяності інститутів та організацій.

Питання оцінки ефективності роботи поліції, зокрема факторів стимулів та показників роботи, має довгу історію дослідження за кордоном[2]. Натомість в Україні — відсутні ґрунтовні наукові праці з цієї теми, особливо емпіричні дослідження. Сподіваємось, що наша публікація зробить невеликий внесок у окреслення питань, що підлягають подальшому дослідженню, особливо у зв'язку із реформою правоохоронних органів та кримінальної юстиції в цілому.

[2]Див.: *Ericson R.* Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work. Toronto, 1982; *Nimmer R.T.* The Nature of System Change: Reform Impact in the Criminal Courts. Chicago, 1978; *Blau P.* The Dynamics of Beaucracy. Chicago, 1955.

Розділ I

КРИМІНАЛЬНА ЮСТИЦІЯ ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ПОЛІЦІЇ

Досудове розслідування злочинів є однією із складових кримінальної юстиції, під якою прийнято розуміти цілісний правовий механізм, що покликаний забезпечити реалізацію правосуддя[3]. Далі мова піде про формування органів досудового розслідування поліції (органів внутрішніх справ) та оцінки ефективності їх роботи, тобто оцінки якості здійснення завдань із розслідування та розкриття злочинів, покладених на них законодавством.

Окреслюючи сучасну систему органів досудового розслідування як пострадянську (без надання жодного забарвлення цьому терміну) слід зазначити, що вона пройшла декілька етапів формування, які мали прямий вплив на конструювання системи оцінки ефективності її роботи:

1) запровадження формалізованих показників до роботи прокуратури та суду, що мало наслідком створення обвинувального ухилу в кримінальній юстиції;

2) виділення частини органів досудового розслідування з прокуратури до органів внутрішніх справ;

3) запровадження системи оцінки за аналогічним періодом минулого року (АПМР+1), так званої "палочної системи".

1. Запровадження формалізованих показників до роботи прокуратури та суду, що мало наслідком створення обвинувального ухилу в кримінальній юстиції

Основні етапи формування сучасних інститутів кримінального процесу на українських землях ми знаходимо у багатьох законодавчих актах[4], однак найбільший вплив на сьогодення мають законодавчі акти другої половини XIX століття.

Мова йде про Устав кримінального судочинства (1864) Російської імперії та Австрійський кримінально-процесуальний кодекс (1873), який діяв зокрема на Галичині та Буковині.

[3] *Прилуцький С. В.* Кримінальна юстиція України: правова природа, шлях реформи та відродження / С. В. Прилуцький // Бюл. М-ва юстиції. – 2007. – №7. – С. 10.

[4] Дет. див.: *Маляренко В.Т.* Перебудова кримінального процесу в Україні в контексті європейських стандартів : Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 52-88.

Судова реформа 1864 року в Російській імперії фактично запровадила інститут слідчого судді (хоча на законодавчому рівні він з'явився з указом Олександра II в 1860 році) — судового чиновника, який перебуває у штаті суду та здійснює процесуальні дії за певними категоріями справ. У віданні поліції в свою чергу залишалось дізнання — збір попередніх відомостей про вчинення злочину, які потім будуть використані судовим слідчим при підготовці справи до суду[5].

Варто зауважити, що на практиці таких судових слідчих за межами Санкт-Петербургу (Петрограду), Москви, Києва, Варшави та ще декількох великих міст було мало, а підпорядковувались вони, зазвичай, виконавчій владі (губернатору), а не суду[6], тому ця система функціонувала дещо інакше, ніж була викладена у законодавстві та теоретичних працях тодішніх вчених.

Австрійський кримінально-процесуальний кодекс 1873 року в свою чергу діяв на території Галичинни та Буковини.

Згідно зі статтею 88 Австрійського кримінально-процесуального кодексу 1873 року, розрізняли попереднє слідство і дізнання. Попереднє слідство провадила поліція, причому під значним впливом прокурора, оскільки він контролював дізнання. Дізнання провадив суддя слідчий, при цьому контроль і нагляд за його діяльністю здійснювала прокуратура і спеціально створена для цієї мети Радна палата суддів[7].

[5] Відповідно до *ст. 254 Уставу кримінального судочинства* (1864) поліція в межах дізнання мала право збирати відомості шляхом розшуку, словесних опитувань та негласного спостереження. Обмеженість повноважень поліції можна продемонструвати на прикладі словесних опитувань – явка на словесне опитування є необов'язковою, а суть відомостей отриманих під час нього просто переказується згодом судовому слідчому. Допит, який здійснює судовий слідчий є процесуальною дією, явка на яку є обов'язковою, а відомості заносяться до протоколу "без всяких змін, пропусків та додатків". Див.: *Полянский Н.Н.* Уголовный суд, его устройство и деятельность. М., 1911. С. 134-135; *Герасимчук О.П.* Генеза статусу потерпілого в історії вітчизняного кримінального процесу / Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6). – С. 9.

[6] *Власова Н.А., Шамаров В.Н.* Ретроспективный анализ развития следственного аппарата в России // Вестник Екатерининского института. 2014. 1(25). С. 35-40.

[7] Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. – Х. Право, 2016. Т.1 : Історія держави і права України / редкол.: *В.Д. Гончаренко* (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – С. 16-18; *Худоба Н.* Джерела, структура та основні положення Австрійського кримінально-процесуального кодексу 1873 р. / Вісник Львівського університету. Серія юрид. 2010. Вип. 51. С. 89-95; *Худоба Н. В.* Австрійський кримінально-процесуальний кодекс 1873 року та його застосування на території Галичини / Форум права. - 2009. - № 2. - С. 417-422.

Таким чином, наявність інституту слідчого судді є спільним для обох кодексів, що відображає орієнтацію на європейське кримінально-процесуальне законодавство того часу.

Ідея запровадження слідчих суддів (судових слідчих) належить французьким ученим. Відомий наполеонівський Кодекс кримінального розслідування 1808 р. (Code d'instruction criminelle) за своєю суттю об'єднав інквізиційний процес монархічної Франції та змагальний процес англосаксонського типу. Згодом більшість країн континентальної Європи запозичили ідею французьких процесуалістів, відповідно до якої силу судових доказів повинні мати лише процесуальні акти, складені особливими представниками судової влади — слідчими суддями, процесуальна діяльність яких розглядається як частина судової діяльності[8].

Зазначимо, що в силу особливої регламентації здійснення процесуальних дій саме в цей час формується письмово-протокольна форма ведення процесу[9], насамперед розгляду і оцінки доказів та народжується так звана "мова протоколу"[10], що потім спостерігається у кримінальному процесі на радянському і пострадянському просторах.

[8] *Мазур О.В.* Проблеми функціонування інституту слідчого судді / Правничий вісник Університету "КРОК". – Вип. 20. – К., 2014. – С. 175; *Попелюшко В.О.* Слідчий суддя у кримінальному провадженні / Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2014. – № 1(9). – С. 3. При цьому, український законодавець визначив правовий статус слідчого судді в новому КПК головним чином не як суб'єкта-дослідника фактів та обставин кримінального провадження, а як суб'єкта, більшість повноважень якого стосуються забезпечення та захисту як прав, свобод і законних інтересів особи на стадії досудового розслідування, так і інтересів правосуддя, спираючись на французький досвід запровадження судді "із свобод та ув'язнення" (2000). *Ibid.* – С. 10; *Скрипіна Ю. В.* Слідчий суддя в системі кримінально-процесуальної діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / Ю. В. Скрипіна. – К., 2008. – с. 7-8.

[9] Наприклад, поширеною є теза, що сучасні правила складення протоколів походять з Уставу кримінального судочинства 1864 р., яким закріплено письмовий характер попереднього слідства. Див.: *Малютина О.* Язык криминалистики в протоколах следственных действий. Дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2009. – С. 50.

[10] З функціоналістської точки зору "мовою протоколу" є технічні та технічно-мовні навички, які мають на меті спростити для всіх учасників кримінального судочинства (навіть для адвоката) роботу в конвеєрному режимі по шаблонних (типових) справах. Завдяки їх наявності фахівець відразу знає, де шукати можливу помилку, як встановлювати невідповідності до шаблону. Це дозволяє позбутися від детального вивчення кожного документу та надає можливість одразу побачити, що зроблено не так. Типові для кожної справи дії (зшивання справи в певній послідовності та запис показань свідків, потерпілих і всіх інших виключно шаблонними фразами) також спрощують роботу з документами всім подальшим читачам-професіоналам у справі. Детальніше див.: *Кирилл Титаев, Мария Шклярук.* «Языком протокола»: исследование связи юридического языка с профессиональной повседневностью и организационным контекстом // Социология власти. Том 27. №2 (2015), С. 201.

Після подій 1917-1918 років та громадянської війни відбувається активний пошук нових процедур розслідування злочинів (активні дискусії щодо класової природи злочинності тощо), результатом якого став затверджений Всеукраїнським ЦВК Кримінально-процесуальний кодекс від 13 вересеня 1922 року (період першої кодифікації українського радянського законодавства), який значно повторював положення Уставу кримінального судочинства 1864 року[11]. Це пояснюється тим, що не сприймаючи "традиційних", тобто буржуазно-правових форм, але зважаючи на вагомість міжнародного фактора, більшовики висунули ідею наповнення старих форм новим змістом. При цьому він містив певні особливості, пов'язані із політикою більшовизму, що полягало пріорітету загальнодержавних інтересів шляхом надання державі права у разі потреби втручатися в будь-які урегульовані законом відносини, незважаючи на "традиційні права і свободи" [12].

"Для здійснення розслідування на судовій стадії встановлювалася посада "слідчого", який був працівником правосуддя, а не кримінального розшуку. ... Судові слідчі також збирали і аналізували речові докази, забезпечували експертизу та узагальнювали результати у вигляді обвинувального висновку. ... Дотримуючись французької моделі "судового слідчого", радянська влада розміщували слідчих в будівлях судів і робила суддів відповідальними за їхню роботу. Водночас, оперативна діяльність слідчих по напрацюванню справ перебувала під наглядом прокурора. ... Зрештою, в 1928 році слідчі перейшли у виняткову юрисдикцію прокуратури. На практиці, навіть до прийняття цього рішення, на більшій частині території країни слідчі вже служили в якості заступників прокурорів" [13].

Таким чином, остаточно у 1928-1929 роках слідчі (народні слідчі, старші слідчі окружних судів і слідчі у найважливіших справах ВС УССР) переходять до штату прокуратури[14].

[11] *Маляренко В.Т.* Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів : [моногр.] / Маляренко В.Т. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 77.

[12] Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. – Х. Право, 2016. Т.1 : Історія держави і права України / редкол.: В.Д. Гончаренко (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – С. 377.

[13] *Соломон П.* Советская юстиция при Сталине / П. Соломон; [пер. с англ. Л. Максименкова]. – 2-е изд. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН); Фонд Первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2008. – С. 37.

[14] Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. – Х. Право, 2016. Т.1 : Історія держави і права України / редкол.: В.Д. Гончаренко (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – С. 613.

При цьому, на стадії попереднього слідства, а також дізнання новий КПК УСРР 1927 не передбачав участі захисту, як це було до цього часу. Захисник тепер брав участь у процесі тільки зі стадії судового розгляду" [15].

Враховуючи поворот політико-правового курсу з "революційної свідомості" на "зміцнення соціалістичної законності" та підвищення авторитету права в державному управлінні, постало нагальне питання щодо ефективності правової системі взагалі й діяльності з розслідування зокрема.

При цьому, слід завжди пам'ятати, що правові проблеми та дискусії щодо них були паралельним світом по відношенню до щоденних позаправових (позасудових) репресій[16], які становили собою тогочасну радянську дійсність.

Проблемою, яка непокоїла політичне керівництво та Верховий суд, була кількість виправдувальних вироків та закриття справ за відсутністю складу злочину. Мова йде звісно про справи, які розслідувались відповідно до норм законодавства, а не позасудові порядки, які мали масовий характер репресій. Загалом майже у третині справ постановлювались виправдувальні вироки або справа закривалась за реабілітуючими підставами, що свідчило про низьку якість досудового розслідування справ. Для керівництва партії це був індикатор неефективності системи кримінального переслідування, насамперед — економічної та символічної (авторитет влади) неефективності. На думку П. Соломона, це відображало зміни в радянській культурі в епоху зрілого сталінізму, коли будь-які очевидні промахи влади ставали джерелом занепокоєнння для радянської держави[17].

Таким чином, зниження кількості виправдувальних вироків в радянських залах судових засідань, починаючи з 1940-х років, було

[15] *Ibid.* – С. 432.

[16] Позасудові органи в широкому розумінні – державні несудові органи, наділені правом виносити вирокив кримінальних справах і застосовувати репресії (висилання; ув'язнення – до установ виконання покарань; страта тощо). Детальніше див.: *Ведєнєєв Д. В.* Органи позасудового переслідування як інструмент незаконних політичних репресій в Україні // Державна безпека України. – 2007. – № 9-10; *Місінкевич Л.Л.* Законодавчі засади репресивної політики радянської влади в Україні в 20-30-ті рр. XX століття / Університетські наукові записки, 2013, №1 (45). – С. 5-14.

[17] *Питер Г.* Соломон-младший Случай исчезающего оправдания: неформальные нормы и практики советской уголовной юстиции // Право и правоприменение в зеркале социальных наук: хрестоматия современных текстов / Науч. ред. Э.Л. Панеях; лит. ред. А.М. Кадникова. – М.: Статут, 2014. – С. 478.

обумовлено бажанням суддів допомогти слідчим та прокурорам уникнути невдалого результату справи, за який вони несли відповідальність. З цього моменту офіційно з'являється формалізований показник —кількість виправдувальних вироків та закритих справ за нереабілітуючих підстав[18] — відсутність або наявність якого автоматично перетворюється в управлінське рішення (дисциплінарна або інституційно-немайнова відповідальність). У подальшому для прокуратури це залишиться основним негативним показником ефективності роботи, а для органів внутрішніх справ наріжним каменем стане кількість переданих обвинувальних актів до суду ("розкриття").

Уже наприкінці 1940-х років кількість виправдувальних вироків значно знизилась, а у 1970-1980-х роках вона фактично була зведена до нуля[19]. Варто зуважити, що це відбувалося в той час, коли контроль за дотриманням кримінально-процесуальних норм посилювався, а можливості захисту в суді розширювались[20]. Нагадаємо, що ця практика сформувала існуючу до сьогодні систему кримінальної юстиції, в якій кількість виправдувальних вироків з року в рік ледве сягає 1%. Тобто особа в справі публічного обвинувачення, обвинувальний акт щодо якої переданий до суду, на 99% отримає обвинувальний вирок або ж справу буде закрита раніше за нереабілітуючих підстав. Окрім цього, визначальним є момент оголошення про підозру, адже понад 90% проваджень закінчуються переданням обвинувального акта до суду по типовим злочинам (Див. стовп. 6 Додатку 2; Додаток 4).

Питання обвинувального ухилу (accusatory bias) будуть розглянуті в окремому розділі.

[18]Нереабілітуючі підстави — це такі обставини, закриття провадження за якими здійснюється у зв'язку із відсутністю можливості його продовжувати через існування певних умов, тобто припиняється доказування винуватості особи. Див.: пп. 4-8 ч. 1 ст. 284 КПК 2012 року. Особа, стосовно якої закрито кримінальне провадження за нереабілітуючими підставами, тобто такими, які означають, що відносно особи зібрано достатньо доказів для підозри у вчиненні кримінального правопорушення, однак у силу певних обставин кримінальне провадження щодо цієї особи виключається, не вправі вимагати відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, яка була їй завдана в процесі кримінального провадження. Див.: Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. Т. 2 / Є.М. Блажівський, Ю.М. Грошевий, Ю.М. Дьомін та ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х. : Право, 2012. – С. 237.

[19] Мера ответственности // Известия. 1986. 14 марта. С. 3.

[20] *Питер Г. Соломон-младший* Случай исчезающего оправдания: неформальные нормы и практики советской уголовной юстиции // Право и правоприменение в зеркале социальных наук: хрестоматия современных текстов / Науч. ред. Э.Л. Панеях; лит. ред. А.М. Кадникова. – М.: Статут, 2014. – С. 456.

Одним із механізмів зниження кількості виправдувальних вироків стала фільтрація перспективних/неперспективних справ правоохоронними органами шляхом запровадження дослідчої перевірки[21]. Таким чином стадія досудового розслідування неформально переносилась на попередній етап, який був закріплений на законодавчому рівні значно пізніше.

"До цього часу (1954 року — *прим. моя Є.К.*) деякі слідчі та прокурори на місцях у погоні за такими показниками (мається на увазі направлення справи до суду з обвинувальним висновком — *прим. моя Є.К.*) провадять по суті, розслідування та або відмовляють у порушенні справи, або порушують справу тоді, коли зібраними матеріалами до порушення кримінальної справи фактично визначений обвинувальний результат"[22] — зазначається у фаховій літературі того часу.

Ні КПК УРСР 1922 року, ні КПК 1927 року не передбачали дій, спрямованих на перевірку обставин скоєного злочину для вирішення питання про порушення кримінальної справи у випадку наявності законного приводу до початку кримінальної справи.

Законодавчо можливість проведення дослідчої перевірки з'являється лише в КПК УРСР 1960 року, хоча фактично така діяльність почала здійснюватися значно раніше.

На думку І.І. Статіви "поява дослідчої перевірки була зумовлена висуненою у 1928 році відомчою вимогою приймати рішення про порушення кримінальної справи тільки у тому разі, коли порушена справа буде направлена до суду, а не закрита. Мотиви створення дослідчої перевірки були не процесуальними, а політико-ідеологічними"[23]. При цьому, справедливо зазначається, що призначенням

[21] Зазначимо, що деякі вчені (В.М. Григор'єва, В. Махов та ін.) вважають, що інститут дослідчої перевірки існував у дореволюційному процесі. Ознаки цього інституту вони вбачають у характерному для того часу поліцейському дізнанні. Але при загальному порівнянні можна дійти висновку, що характерна для того часу перевірна діяльність була аналогом не дослідчої перевірки, а сучасної адміністративної чи оперативно-розшукової діяльності, яка і нині здійснюється правоохоронними органами при отриманні даних, які не становлять законного приводу до початку кримінальної справи, та є передумовою появи такого приводу, як безпосереднє виявлення ознак злочину. Статіва І.В. Дослідча перевірка: історія виникнення та розвитку / Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2010. №1. – С. 289.

[22] *Рахунов Р. Д.* Возбуждение уголовного дела в советском уголовном процессе. – М., 1954. – С. 63.

[23] *Статіва І.В.* Дослідча перевірка: історія виникнення та розвитку / Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2010. №1. – С. 295.

дослідчої перевірки “було здобуття попереднього знання про наявність або відсутність судової перспективи справи. А вже на основі отриманих даних вирішувалося питання про офіційний початок розслідування”[24].

Інститут дослідчої перевірки формується протягом 1930-1940х років для того, щоб уникнути двох типів “браку” – закриття кримінальної справи на етапі досудового розслідування (негативний показник) та направлення справи на дослідування судом (більш суворий негативний показник). Дослідча перевірка надала змогу перед офіційним порушенням справи вивчити докази “під виглядом перевірки матеріалів”. Тільки після того, як органи досудового розслідування впевнювались в надійності доказів, офіційно починалось досудове розслідування[25]. В 1950-х роках це було особливо розповсюджено у випадках із економічними злочинами, коли був встановлений факт зникнення, але не було відомо, чи вдасться довести факт вчинення крадіжки[26].

При цьому, слід пам'ятати, що інститут порушення кримінальної справи був якісно новим етапом у розвитку радянської кримінальної юстиції, адже після досвіду репресій сталінського періоду він вводив розгляд повсякденних злочинів у більш законне русло, ніж це було раніше.

2. Виділення частини органів досудового розслідування з прокуратури до органів внутрішніх справ

Сучасний слідчий поліції (міліції) у кримінальному процесі з'являється в результаті реформи кримінального права та процесу в 1950-х — поч. 1960-х роках (ми це спостерігаємо у новому Кримінальному кодексі (1961) та Кримінально-процесуальному кодексі (1960) УРСР). Починаючи з Указу №1237-IV Президіума Верховної Ради СРСР від 06.04.1963 року органам охорони громадського порядку (тодішня

[24] *Ibid.* – С. 292.

[25] *Питер Г. Соломон-младший* Случай исчезающего оправдания: неформальные нормы и практики советской уголовной юстиции // Право и правоприменение в зеркале социальных наук: хрестоматия современных текстов / Науч. ред. Э.Л. Панеях; лит. ред. А.М. Кадникова. – М.: Статут, 2014. – С. 465.

[26] Указание Генерального прокурора СССР от 19 июня 1954 г. № 3/114 «О порядке разрешения первичных материалов и сообщений о совершенных преступлениях» // Сборник действующих приказов и инструкций Генерального прокурора СССР. М., 1958. С. 33-34; Neznansky F. The Prosecution of Economic Crimes in the USSR 1954-1984. Falls Church, Va, 1985. P. 66.

назва МВС) надається право здійснення досудового розслідування (до цього слідчі були тільки в штаті прокуратури, а у віданні міліції було лише дізнання)[27].

Уже в 1964 році слідчим апаратом органів внутрішніх справ було завершено 61,4% кримінальних справ, у 1966 р. — 67%, а в 1978 році — 76 відсотків[28].

Фактично на початку 1970-х років утворюється механізм взаємодії чотирьох осіб під час розслідування кримінальної справи — оперативного працівника, який збирає докази та здійснює слідчі дії за дорученням слідчого; слідчого, який перебуває в штаті міліції та здійснює досудове розслідування злочину; прокурора, який здійснює процесуальний нагляд за їхньою діяльністю та підтримує державне (публічне) обвинувачення в суді; судді. Таким чином завершується процес змішування на практиці судової, обвинувальної та поліцейських функцій.

При цьому саме слідчий в умовах обвинувального ухилу починає вирішувати питання щодо винуватості/невинуватості особи, що робить його центральною або основною (Ю.А. Цвєтков)[29] фігурою у кримінальному процесі. Ані прокуратура, ані суд не мають значного впливу на розслідування "типових" (повсякденних, шаблонних) справ, в силу інституційних обумовленостей кримінальної юстиції в частині органів досудового розслідування. Детальніше це питання буде розглянуте у розділі, присвяченому відбору перспективних кримінальних проваджень.

3. Запровадження системи оцінки за аналогічним періодом минулого року (АПМР+1), так званої "палочної системи"

Пошуком оптимальної системи вимірювання і оцінки діяльності правоохоронних органів науковці відомчих навчальних закладів активно займаються протягом останніх 35-40 років. Ще в 1975 році при Академії МВС СРСР було створено відділ розробки критеріїв оцінки діяльності окремих служб ОВС, головним завданням якого було забезпечити органи внутрішніх справ сучасною системою

[27] Российский следователь: призвание, профессия, повседневность: монография / К. Титаев, М. Шклярук. – М. : Норма, 2016. – С. 25.

[28] *Гаврилов Б.* Следственный аппарат органов внутренних дел // Отечественные записки. 2003. 2 (11).

[29] Аппарат власти следственной / под общ. ред. Н.А. Колоколова. М.: Юрлитинформ, 2016. – С. 199.

оцінки ефективності її роботи[30].

Система оцінки ефективності роботи органів внутрішніх справ за аналогічним періодом минулого року +1 (АПМР+1 або "палочна система") була запроваджена насамперед для того, щоб запобігти ухиленню працівників від виконання їх посадових обов'язків. Саме тому за більшістю показників очікується постійне зростання, яке свідчитиме не тільки про ефективність роботи органів досудового розслідування, а також і про постійне покращення їх роботи.

У 1980-х роках почали здійснювати прикладні дослідження та експериментальне апробування результатів. Дослідження мали прикладний характер та стосувалися, насамперед, органів внутрішніх справ[31]. Фактор прокуратури та суду враховувався, але лише як похідний. Акцент був зроблений саме на питомій вазі розкритих злочинів, що відповідало загальній тенденції до перенесення стадії вирішення питання винуватості особи з судового розгляду на досудове розслідування.

"За будь-якої динаміки співробітникам доводиться пам'ятати, що показники поточного року, які оцінюються в порівнянні з минулим періодом, стають основою для побудови оцінок в майбутньому. У повсякденній діяльності поліцейських система АПМР + 1 носить неформальну назву «палочної» (риски, які вказуються при закінчені справи в бланках поточної звітності)"[32].

[30] Див.: *Ипакян А.П.* Критерии и методы оценки эффективности управления в органах внутренних дел. М., 1974; *Ипакян А.П.* К вопросу о содержании оценки деятельности органов внутренних дел // Проблемы дальнейшего совершенствования управления в системе органов внутренних дел в условиях развитого социализма. М.: Академия МВД СССР, 1975; *Каминская В.И.* Теоретические проблемы социальной обусловленности эффективности уголовного правосудия // Эффективность применения уголовного закона. М., 1973; *Ларин А.М.* Эффективность расследования и проблемы ее измерения // Проблемы повышения эффективности функционирования правоохранительных органов: Сборник. - М.: Академия МВД СССР. 1978. С. 100.

[31] Поштовхом до досліджень стала монографія, що включала в себе завдання формування певної "grand theorie". Див.: *Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В.* Эффективность правовых норм. Монография. — М.: Юридическая литература, 1980. — 280 с.

[32] *Бердышева Е.С.* «Палка о двух концах»: система оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов АППГ+1 в воспитании сотрудников // Человек. Общество. Управление. 2013. №1. С. 130.

У подальшому система не зазнала значних змін та залишається характерною для частини країн пострадянського простору. Про це свідчать, насамперед, наукові дослідження російських вчених, посилання на які наявні у цій публікації. Як наслідок, оцінювання набуло складного характеру й вже давно не забезпечує зворотнього зв'язку між результатами та організацією діяльності ОВС. При цьому проблема набагато ширша, адже мова йде про формалізований показник (кількість), який автоматично перетворюється у конкретне управлінське рішення — єдина можлива система оцінки у свідомості поліцейського керівництва.

Нижче буде розглянуто поточний стан “палочної системи” в Україні та останні зміни, яких вона зазнала.

Розділ II

МЕХАНІЗМ “ПАЛОЧНОЇ СИСТЕМИ” (ДЕТАЛЬНО ПРО АПМР+1)

1. Основні проблеми та наслідки АПМР+1

Основні проблеми, що супроводжують систему оцінки ефективності роботи поліції АПМР+1, справделиво вказуються самою поліцією кожного разу, коли вона запроваджує нову систему оцінки, що раніше відбувалось доволі часто. Однак завжди це є лише декларацією, а не реальною зміною підходів до оцінки роботи поліції.

Нормативно-правові акти, якими змінюється фасад системи оцінки, зазвичай обмежуються констатацією фактів та постановкою діагнозу, зауважимо, цілком правильно.

Наприклад, звернемось до визначення проблем у *Наказі МВС України №197 від 25.05.2010 року "Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв"*, виданого за часів міністра А.В. Могильова — "Сучасні підходи до оцінки діяльності органів внутрішніх справ, що в певній мірі впливають на створення удаванного благополуччя, видимості успіхів у попередженні і розкритті злочинів без послідовного нарощування професійного рівня і технічної оснащенності підрозділів міліції, інших служб ОВС, стали однією з причин недостатнього виконання ними завдать у галузі додержання прав та свобод людини і громадянина. ... Однією з основних причин такого стану справ є те, що сучасна система оцінки діяльності спонукає особовий склад до приховування злочинів від реєстрації, а також до ухилення від активної цілеспрямованої роботи із захисту і відновлення порушених прав і свобод громадян".

При цьому безпосередньо стосовно показників ефективності, за якими оцінюється робота органів досудового розслідування — "штучне зменшення числа зареєстрованих заяв і повідомлень про злочини у свою чергу створило базу для формування удавано благополучних показників розкриття. Унаслідок цього відсотки розкриття злочинів у багатьох органах внутрішніх справ перетворилися в самоціль, для досягнення якої стали застосоувавтися будь-які засоби аж до фальсифікації і службових зловживань. ... Відображення нереального стану злочинності в країні не дозволяє виначити обсяг роботи системи МВС, приймати обґрунтовані державні рішення, спрямовані на вдосконалення боротьби зі злочинністю".

У цьому нормативно-правовому акті зроблений акцент саме на штучному обліку злочинів — процесі реєстрації/приховування, тобто фільтрації перспективних (очевидних) справ, які можуть бути доведені до суду у строки, передбачені кримінальним процесуальним законодавством, зберігаючи при цьому показник розкриття, що встановлений "палочною системою" або місцевим керівництвом.

Така система зумовлена системою стимулів та показників та ґрунтується на принципі відсутності "помилок органів досудового слідства та прокурора під час застосування кримінально-правових норм"[33] під час досудового розслідування.

Про це детальніше далі.

Ми звернули увагу лише на одну із проблем. Мова також має йти про фальсифікацію доказів у кримінальному провадженні, неформальну економічну діяльність (вимагання, силове підприємництво — "кришування" або просто робота "на стороні") працівників поліції тощо. Зокрема й катування (як із метою отримання певної інформації, так і для "профілактичної" роботи з метою встановлення податливої поведінки затриманої особи під час проведення слідчих дій). Загалом, "у постійній гонитві за показниками розкриття злочинів, успадкованої від правової системи СРСР, така практика латентно заохочувалася значною толерантністю не лише з боку міліцейських керівників, органів прокурорського нагляду та більшості суддів, котрі, як правило, не реагували належним чином на факти таких порушень закону, а й з боку найвищого політичного керівництва нашої держави"[34].

Окремою, більш глобальною проблемою є штучний характер кримінальної статистики, тобто обліку злочинності в Україні. Декілька десятиліть кримінальна статистика є не узагальненими даними про злочинність, а інформацією про роботу правоохоронних органів, результат компромісів відомств і їх працівників на місце-вому рівні щодо того, які злочини розслідуються у нашій країні в повсякденному житті. Система АМПР+1 сприяє підміні змістовних цілей діяльності на формальні: висуває на перший план гонитву за показниками, а не

[33] Розробка критеріїв ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні та запропонування шляхів її підвищення / Питання боротьби зізлочинністю : зб. наук. пр. // редкол.: В. І. Борисов та ін. – Х. : Право, 2010. – Вип. 20. – С. 9.

[34] *Андрій Капшук.* Довічно без прав оскарження [Електроний ресурс] / Газета "Закон і Бізнес", В„–30 (1172) 26.07—01.08.2014. Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/94313-noviy_kpk_obmezhiv_pereglyad_sprav_za_novoviyavlenimi_obstav.html

реальну роботу органів досудового розслідування. До того ж, пряма залежність оцінки діяльності органів досудового рослідування від показників реєстрації злочинів негативно пливає на якість інформації про злочинність в цілому, що прямо впливає на ефективність кримінально-правової політики держави.

Необхідно 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"[35].

У свою чергу, відсутність помітних тенденцій зростання/зменшення рівня злочинності обумовлена високою стабільністю практик роботи, що склалися всередині відомств, які здійснюють реєстрацію та досудове розслідування злочинів, орієнтуючись на показники попередніх періодів або загальний рейтинг територіальних підрозділів поліції.

Таким чином дані кримінальної статистики та статистики роботи органів досудового розслідування[36] настільки ж стабільні, як і практики їх формування. На статистику реєстрації кримінальних правопорушень накладається соціально-економічний фон та регіональна специфіка, однак вона суттєво не впливає на стабільність злочинності, що реєструється та розкривається; помітно відображаються лише значні зміни в законодавстві або значний ріст злочинності під час соціально-економічних криз (зокрема, сьогодні в Україні спостерігається значна динаміка зростання майнових злочинів або незаконного поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами, відповідальність за яке передба-чено *статтею 263 КК*).

Важливо підкреслити, що ніякий відомчий нормативно-правовий акт із новою системою оцінки або закон не може одразу змінити проблемну ситуацію. Для цього необхідний прояв волі на всіх рівнях

[35] *Сердюк А.А.* Моніторинг правоохоронної діяльності – перспективи відомчої соціології [Текст] / А.А. Сердюк // Український соціум. - 2010. - N 2 (33). - С. 64.

[36] Звіт про роботу органів досудового розслідування, формування якого передбачено Інструкцією з організації діяльності органів досудового розслідування МВС України, затв. Наказом №686 МВС України від 09.08.2012 року.

влади та її втілення в послідовній політиці держави.

Високі посадові особи продовжують публічно озвучувати вимоги щодо необхідності зниження рівня злочинності, які не забезпечені об'єктивними умовами та можливостями правоохоронних органів і призводять до бажання поліції "вислужитись" перед такими особами й суспільством. А зростання злочинності час від часу ставиться в провину відповідним "силовим відомствам" і тягне за собою відповідальність різного роду їх керівників, що має відповідні несприятливі для прав і свобод громадян наслідки.

Водночас, очевидно, що злочинність — невід'ємна частина соціального життя. Фактори, що детермінують це явище, не можуть бути подолані органами правопорядку, рівень злочинності може бути тільки зменшений, а шкода від нього — мінімізована. Компетенцією органів правопорядку є лише ефективне припинення злочинів та притягнення до відповідальності винних, а також превентивна діяльність, яка є лише одним з елементів політики держави у боротьбі зі злочинністю.

2. Механізм АПМР+1

Оцінка ефективності роботи поліції за аналогічним періодом минулого року +1 (АПМР+1) передбачає зростання або зниження кількості "палиць", тобто індиакторів за конкретним показником. Зауважимо, що остання модифікація цієї системи, затверджена *Наказом №334* в 2013 році, передбачала оцінку індикатору не за аналогічним періодом минулого року, а в порівнянні з середньодержавним — "рейтингова" або "бальна" система. На практиці ж, система продовжувала працювати за валовим показником, тому суть системи не зазнала змін. Про це детальніше нижче.

Основа "палочної" або "показникової" системи АПМР+1 складається з трьох частин:

1) кількісні показники (насамперед — кількість зареєстрованих та розкритих злочинів);

2) очікувана зміна цього показника (зростання або зниження);

3) його питома вага в оцінці діяльності будь-якого правоохоронного підрозділу.

Для розрахунку загальної оцінки діяльності ОВС підраховуються підсумкові оцінки індикаторів. Чим менша отримана загальна сума балів, тим вище оцінка діяльності підрозділів органів внутрішніх

справ. При цьому наявність балу (1) є негативним індикатором, а його відсутність (0) — позитивним.

Таким чином відбувається нарощування інтенсивності роботи в кінці кожного кварталу, тобто робота неодмінно має бути дещо результативнішою, ніж за попередній (валовий показник).

Відповідно, якщо середньодержавний рейтинг дорівнює 16, то відділення поліції мають орієнтуватися на кількість балів, для того, щоб відповідати цьому рейтингу. Відхилення від норми означає негативну роботу відомства, а отже автоматично тягне за собою позбавлення премії, оголошення догани тощо.

Отже, кожен показник нарощується в порівнянні з минулим періодом (тобто має бути меншим або більшим в залежності від того, що саме передбачає методика оцінки); разом з тим, великий прогрес за будь-яким показником автоматично призводить до підвищеного квазізавдання на наступний період. Результат — відділення поліції в цілому, й кожен працівник зокрема, перебуває в ситуації, коли зафіксовані у звітністю результати їх діяльності повинні бути вписані в жорсткий діапазон: результат минулого періоду плюс (або мінус) мінімально можлива кількість.

Повторимось, що "палочна" система була запроваджена насамперед для того, щоб запобігти ухиленню працівників від виконання їх посадових обов'язків. Саме тому за більшістю показників очікується зростання, яке свідчитиме не тільки про ефективність роботи органів досудового розслідування, а також зростання якості їх роботи.

Цей механізм "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""[37]. Тобто мова йде про просування по службі, яке здійснюється шляхом автоматичного прийняття управлінського рішення за результатами напрацювання показників, передбачених системою оцінки ефективності роботи поліції.

[37] *Сердюк А.А.* Моніторинг правоохоронної діяльності – перспективи відомчої соціології [Текст] / А.А. Сердюк // Український соціум. - 2010. - N 2 (33). - С. 62.

Така система вимагає постійної калькуляції, орієнтування на "паперові" результати власної діяльності, перетворюючи процес звіту-вання на основний вид діяльності поліцейського. Кожен працівник повинен постійно зволікати на десятки показників, а відділення поліції — на велику кількість показників по всім підрозділам (наприклад, 86 показників *Наказу МВС України №334 від 02.04.2013 року*).

Розширення поняття

"Палочна" система набагато ширше поняття ніж оцінка ефективності органів досудового розслідування, які перебувають в фокусі уваги цієї публікації. Ми послуговуємося критерієм "формалізований показник, що автоматично перетворюється в конкретне управлінське рішення" відповідно до якого сюди можна віднести будь-яку неформальну практику звітування за показниками ефективності — наприклад, кількість складених протоколів та переданих до суду справ про адміністративні правопорушення патрульними поліцейськими.

На відміну від такої неформальної практики, "палочна" система, яку ми описуємо, була до недавна легалізована та визнавалася цілком законним явищем. Що ж до адміністративної практики, то це сьогодні, як правило, ініціатива "місцевого" начальника, який звітується перед вищестоящим керівництвом зрозумілою для всіх формально-показниковою нормою — кількістю вироблених адміністративних фактів. Така пратика є поширеною поза обласними центрами, наприклад, на трасах міжнародного сполучення.

По суті, як неформальна система "палиць" у вигляді адміністративних протоколів та направлень до суду, так і легалізована система оцінки за питомою вагою розкритих злочинів є наперед визначеним планом, який продукується з періоду в період.

Іншими словами "перетворення зареєстрованої події в "палицю" можливе лише в межах чітко врегульованого законом часу, протягом якого має бути здійснена не тільки змістовна робота, але й робота з оформлення необхідних документів"[38]. Відповідно — для інших підрозділів поліції "палицями" можуть ставати інші одиниці (адміністративні факти) — кількість адміністративних протоколів за конкретною статею направлені в суд, тощо.

[38] *Бердышева Е.С.* «Палка о двух концах»: система оценивания эффективности деятельности правоохранительных органов АППГ+1 в воспитании сотрудников // Человек. Общество. Управление. 2013. №1. С. 130.

3. АПМР+1 в Україні

Останні зміни, яких зазнала "палочна" системи в Україні є перехід від показника "позитивно/негативно" (валовий показник росту індикатора) до середньодержавного показника — так званої "бальної" або "рейтингової" системи. На публічному рівні було вкотре задекларовано скасування "палочної" системи оцінки ефективності роботи поліції, а саме — відмова від врахування динаміки за попередній період, про що свідчив *Наказ №334 МВС України від 02.04.2013 «Про подальше вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності підрозділів органів внутрішніх справ»* (втрата чинності — 13.11.2015).

Однак, змінивши показник періоду на середньодержавний показник, органи досудового розслідування повністю зберегли існуючу систему оцінки за формалізованим показником. Загальний рейтинг ОВС (відділення поліції) формується та співставляється з середньодержавним показником. При цьому він продовжує вимірюватись за старою динамікою зростання за періодом, а тому порівняння відділень поліції, які вже набрали валові показники та продовжують набирати їх задля уникнення негативного показника (не бути гіршим за інші відділення) не відрізняється від старої системи.

Зазначимо, що в Україні система АМПР+1 була детально описана на емпіричному матеріалі, отриманому під час дослідження "системи безплатної правової допомоги в Харківській області[39]. 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"[40].

Останніми відомчими наказами, якими була встановлена "палочна" система оцінки ефективності роботи поліції були:

- *Наказ №197 МВС України від 25.05.2010 «Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв»* (втрата чинності — 20.01.2011, на підставі *Наказу МВС №17*);
- *Наказ №279 МВС України від 29.06.2010 «Про затвердження системи оцінки діяльності підрозділів органів внутрішніх справ*

[39] Моніторинг системи безоплатної правової допомоги в Харківській області : результати соціол. дослідж. / [Д. Кобзін, Ю. Бєлоусов, А. Черноусов та ін.] – К. : , 2007. – 100 с.

[40] *Сердюк А.А.* Моніторинг правоохоронної діяльності – перспективи відомчої соціології [Текст] / А.А. Сердюк // Український соціум. - 2010. - N 2 (33). - С. 62.

України на основі нових критеріїв» (втрата чинності — 20.01.2011, на підставі *Наказу МВС №17*);

- *Наказ №17 МВС України від 20.01.2011 «Про затвердження Системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України з використанням сучасних технологій аналізу та прогнозування»* (втрата чинності — 14.02.2012, *на підставі Наказу МВС №138*);
- *Наказ №138 МВС України від 14.02.2012 «Про затвердження Системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України та форми звітності №1-КРІТ»* (втрата чинності — 02.04.2013, на підставі *Наказу МВС №334*);
- ***Наказ №334 МВС України від 02.04.2013 «Про подальше вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності підрозділів органів внутрішніх справ»*** (втрата чинності — 13.11.2015).

Оцінка здійснюється на основі встановлених нормативно-правовими актами МВС показників та індикаторів, що характеризують ефективність і законність службової діяльності ОВС з виконання основних завдань, покладених на підрозділи органів внутрішніх справ.

Всього остання система оцінки АПМР+1 нараховує 86 показників. Основними напрямками діяльності ОВС, що підлягають оцінці, є:

- *розгляд заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події;*
- *досудове слідство;*
- *виявлення кримінальних правопорушень* (точніше — кількість кримінальних правопорушень, за якими кримінальні провадження передано прокурору для звернення до суду по "палочним" статтям КК — показник "розакриття")*;*
- *розшукова робота;*
- *протидія організованій злочинності та корупції;*
- *виявлення кримінальних правопорушень проти власності, у сфері господарської та службової діяльності;*
- *протидія кримінальним правопорушенням у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів;*
- *боротьба з кіберзлочинністю;*
- *профілактика правопорушень, охорона громадського порядку та безпеки громадян* (наприклад, кількість дітей, які вчинили кримінальні правопорушенн, перебуваючи на обліку, що призводить на практиці, до фальсифікації справ проти таких дітей. Зазначимо,

що в цьому показнику також враховується кількість скасованих судом постанов про адміністративні правопору-шення);
– *забезпечення безпеки дорожнього руху* (кількість дорожньо-транспортних пригод та тяжкість наслідків).

Наведемо декілька прикладів співідношення між показником і практикою його напрацювання.

3.1 Розкриття злочину

Кількість розкритих злочинів та їх питома вага є показником, який найбільше асоціюється із "палочною" системою. У *наказах №17 та №334 МВС України* він прямо не називається "розкриттям", однак у попередньому *Наказі №279* ми зустрічаємо цей термін. Повторимось, це пов'язано із декларативною зміною системи оцінки, зокрема із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу (2012 року), встановленої *Наказом №334 МВС України*.

Варто зауважити, що в розумінні відомчих наказів, які спрямовані на оцінку роботи самого органу досудового розслідування, а не кримінального провадження в цілому, під розкриттям розуміється не наявність вироки, що набрав законної сили, а лише передання обвинувального акту до суду.

Наведемо визначення із відомчого наказу, який відображає суть вище сказаного — "Розкриттям вважається злочин, кримінальну справу за яким закінчено розслідуванням і прийнято одне з таких рішень: ... складено ... обвинувальний висновок і кримінальну справу направлено д осуду; особа, яка вчинила злочин, установлена, ... кримінальну справу направлено до суду для вирішення питання про звільнення цієї особи від кримінальної відповідальності..." (*п. 1.5 Положення про основи організації розкриття злочинів органами внутрішніх справ України*, затв. *Наказом №456 МВС України від 29.09.2010*, втратив чинність на підставі *Наказу №1102 МВС України від 30.11.2012*)[41].

[41] Загалом поняття "розкриття злочину" має два різні змісти: оперативно-розшуковий (виявлення ознак злочину і встановлення особи, яка його вчинила) та кримінально-процесуальний (наявність достатніх даних для повідомлення про підозру; або передання обвинувального до суду; або весь процес кримінального судочинства, що завершується набуттям законної сили вироком суду).
Визначення "розкриття злочину" через підхід ОРД див.: *Сервецький І.В.* Завдання розшукового права / І.В. Сервецький // Юридична наука. – 2011. – №6. – С. 158–168. Детальніше про кримінально-правовий підхід: Топчій В.В. Взаємодія та координація діяльності органів внутрішніх справ з виявлення та розкриття злочинів / В.В. Топчий

При цьому ще раз наголошуємо, що “першим і основним (головним) критерієм ефективності діяльності органів кримінального переслідування є рівень досягнення цими органами мети діяльності із переслідування (фактичний результат). У конкретних кримінальних справах досягнення мети кримінального переслідування означає ухвалення судом обвинувального вироку або прийняття іншого рішення, яким особа визнається винною у вчиненні злочину, але у зв'язку із наявністю визначених законом обставин звільняється від кримінальної відповідальності”[42].

Далі ми наводимо показник “розкриття злочинів” у витягах з останніх відомчих наказів, що встановлювали оцінку ефективності роботи поліції АПМР+1.

// Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Серія “Право”. – Випуск 30. – Том 2. – С. 166.

[42] Розробка критеріїв ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні та запропонування шляхів її підвищення / Питання боротьби зізлочинністю : зб. наук. пр. // редкол.: В. І. Борисов та ін. – Х. : Право, 2010. – Вип. 20. – С. 8.

3.1.1 Показник “розкриття злочинів” відповідно до Наказу №334 МВС України

1.	Ефективність роботи	Кількість кримінальних правопорушень, за якими особі повідомлено про підозру в учиненні кримінального правопорушення (без врахування закритих за п. п. 1 (N 4651-VI), 2 (N 4651-VI), 4 (N 4651-VI), 6 ч. 1 ст. 284 КПК (N 4651-VI))	Питома вага таких кримінальних правопорушень до загальної кількості кримінальних правопорушень, що знаходилися в провадженні (без урахування закритих за п. п. 1 (N 4651-VI), 2 (N 4651-VI), 4 (N 4651-VI), 6 ч. 1 ст. 284 КПК України (N 4651-VI))	ІП "Кримінальна статистика" ІІПС ОВС ф. 209	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньодержавний
2.			Середнє навантаження на одного практичного слідчого	ІП "Кримінальна статистика" ІІПС ОВС ф. 209	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньодержавний

7.	Ефективність роботи	Кількість переданих прокурору кримінальних проваджень для звернення до суду з обвинувальним актом, у т. ч. з угодами, клопотаннями про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру та звільнення особи від кримінальної відповідальності	Середнє навантаження на одного практичного слідчого за кількістю переданих прокурору таких кримінальних проваджень	Форма 1-СЛМ Форма 1-СЛ	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньодержавний
8.			Питома вага таких кримінальних проваджень до загальної кількості кримінальних проваджень, які перебували в провадженні	Форма 1-СЛМ Форма 1-СЛ	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньодержавний

3.1.2 Показник "розкриття злочинів" відповідно до Наказу №17 МВС України

12.3	Ефективність роботи	Знаходилося в провадженні кримінальних справ. Закінчено справ з повторно закінченими. Направлено прокурору з обвинувальним висновком та справ з постановою про застосування примусових заходів медичного характеру. Зупинено справ провадженням. З них: у зв'язку з ухиленням обвинуваченого від слідства; у зв'язку з невстановленням особи, яка вчинила злочин.	Розрахункові щомісячні показники. Середнє навантаження на одного працівника	Форма 1-СЛМ (707), Форма 1-СЛ (702) – щоквартально	Позитивно Негативно
12.4	Якість	Кількість кримінальних справ, повернутих на додаткове розслідування: органами прокуратури; судом	Розрахункові щомісячні показники.	Форма 1-СЛМ (707), Форма 1-СЛ (702) – щоквартально	Негативно

3.1.3 Показник "розкриття" відповідно до Наказу №279 МВС України

№ з/п	Кри-терії	Показники	Індикатори	К. з.	Ріст інд-ів оцінюється
1	2	3	4	5	6
2.1	Ефек-тивність роботи	Розкрито злочинів (за закінченими розслідуванням кримінальними справами)	Розрахункова динаміка показника Середнє навантаження на одного працівника за кількістю розкритих злочинів	2 2	Позитивно Позитивно
	Ефек-тивність роботи	Розкрито тяжких та особливо тяжких злочинів (за закінченими розслідуванням крим.справами)	Розрахункова динаміка показника Середнє навантаження на одного працівника за кількістю розкритих тяжких та особливо тяжких злочинів	3 3	Позитивно Позитивно

3.2 Кваліфікація за аналогією – типові злочин

2.	Ефективність роботи	Кількість кримінальних правопорушень, за якими кримінальні провадження передано прокурору для звернення до суду з обвинувальним актом, у т. ч. із угодами, клопотаннями про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру та звільнення особи від кримінальної відповідальності за видами діянь:	Навантаження на 1 тис. працівників органів внутрішніх справ	ІП "Кримінальна статистика" ІІПС ОВС ф. 209	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньодержавний
2.1.		- грабежів			
2.2.		- шахрайств			
2.3.		- крадіжок			
2.4.		- крадіжок із квартир громадян			
2.5.		- незаконних заволодінь транспортними засобами			
2.6.		- незаконних поводжень зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами (ст. ст. 262, 263 КК України)			

Зазначені вище показники є найбільш вживаними на практиці, адже мова йде про типові злочини, які в свою чергу дозволяють штучно напрацьовувати показники.

Наявність чіткого переліку з 5-6 статей, які становлять переважну більшість складів злочинів, передбачених Особливою частиною КК з понад 350 складів, що повсякденно реєструються поліцією (понад 70%, див. стовп. 3 Додатку 2) говорить, зокрема, про кваліфікаційний ухил цих статей.

Пояснення цієї ситуації через погані кадри є помилковим, адже мова йде про інституційні причини, а саме:

1) непрофесійність;
2) навантаження;
3) типовість;
4) система оцінки.

При цьому прокуратура намагається не спрямовувати до суду справи, у яких є хоча б мінімальний шанс на виправдання або закриття за реабілітуючими підставами (*п. 1-4 ч. 1 ст. 284 КПК*) (фільтрація справ за перспективністю). Відповідно, прокурор не приймає такі справи від слідчого, а слідчий в свою чергу не передає неперспективні справи до суду. Результат — наявна система селекції справ з непердбачуваним судовим рішенням до направлення до суду, яке відбувається на стадії оголошення про підозру. Як було зазначено вище, тільки у випадку, якщо справа може бути перетворена на "палицю" (показник), відбувається повідомлення про підозру з моменту якого відраховуються строки досудового розслідування та починається притягнення особи до кримінальної відповідальності. У типових (повсякденних) справах оголошення про підозру тягне за собою передання обвинувального акту до суду у понад 90% випадків (див. стовп. 6 Додатку 2), а потім, відповідно до обвинувального ухилу, особа отримує обвинувальний вирок у 99% (див. Додаток 4). Поширеними випадками є квазівиправдувальні вироки, тобто обвинувальні вироки із мінімальною межею санкції або умовним покаранням, однак це не предмет розгляду цієї публікації.

Щодо кваліфікаційного ухилу, то він може бути пояснений на прикладі закриття одного показника іншим (в залежності від потреб конкретного підрозділу) за наявності потенційного підозрюваного. Наприклад, якщо мова йде про грабіж, однак є сумніви щодо його кваліфікації (наприклад, "грабіж-ривок"), завжди простіше кваліфікувати це як крадіжку і закрити таким чином показник. Якщо є сумніви щодо розбою (кваліфікація залежить від характеру насильства, а саме його небезпечності для життя чи здоров'я особи, яка зазнала нападу або реальної порози такого насильства) — велика ймовірність кваліфікації за *ч. 2 ст. 186* (грабіж із застосуванням насильства) тощо.

Взагалі показник за *ст. 187 КК "Розбій"* обліковується в іншому блоці, який стосується насильницької злочинності, які з поміж інших відображають найбільш об'єктивну картину злочинності, адже приховати труп чи тяжкі тілесні ушкодження вкрай важко, на відміну від викрадення чи грабежу майна у невеликих розмірах.

Окремим прикладом є напрацювання показника в умовах вчинення неординарного злочину для конкретної території. Яскравим прикладом є показник кількості розкритих незаконних поводжень зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами, а також

їх викраденням або заволодінням шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем (*ст. 262, 263 КК*). Хоча сьогодні й спостерігається значне зростання кількості злочинів за цими статтями, що є наслідком соціально-економічних проблем в країні та проведення АТО, все одно, зазначений далі закон повністю зберігається.

Припустимо, що реєструються та розкриваються всі злочини, передбачені цими статтями, однак вже в наступному періоді необхідно зберігати показник на сталому рівні або розкривати, відповідно й реєструвати більшу кількість злочинів. Така позитивна динаміка не завжди відповідає реальному рівню злочинності — кількість незаконного поводження із зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами не може постійно зростати та сильно коливається від ряду зовнішній факторів. Наприклад, територіальна наближеність до зони проведення АТО або доступність зброї, бойових припасів та вибухових речовин.

Яка міра свободи дій залишається у поліції в цій ситуації? Тільки штучне регулювання такого виду злочинності: маніпуляція даними на стадії внесення в ЄО та ЄРДР, а також імітація/фальсифікація/пришвидшення за рахунок якості завершення досудового розслідування, а отже й розкриття злочинів.

3.3 Показники боротьби з конкретними складами злочинів – напрацювання показників

Протидія кримінальним правопорушенням у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів					
1.	Ефективність роботи	Виявлено ОГ і ЗО, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, отруйних і сильнодіючих лікарських засобів (за направленими до суду кримінальними провадженнями)	Відсутність показника	ф. 451	Негативно
2.	**Ефективність роботи**	**Кількість осіб, яким повідомлено про підозру в учиненні кримінальних правопорушень, пов'язаних із збутом наркотичних засобів,**	**Навантаження на 1 тис. працівників органів внутрішніх справ**	**ф. 209**	**Негативно в разі якщо індикатор, нижче за середньодержавний**

		психотропних речовин або їх аналогів (ст. 307 КК України)			
3.	Ефективність роботи	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру в учиненні кримінальних правопорушень за ст. 321 КК України (збут отруйних чи сильнодіючих речовин або лікарських засобів)	Навантаження на 1 тис. працівників органів внутрішніх справ	ф. 209	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньо-державний
4.	Ефектив-ність роботи	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру в учиненні кримінальних правопорушень за ст. 315 КК України	Навантаження на 1 тис. працівників органів внутрішніх справ	ф. 209	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньо-державний
5.	Ефектив-ність роботи	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру в учиненні кримінальних правопорушень за ст. 313 КК України	Навантаження на 1 тис. працівників органів внутрішніх справ	ф. 209	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньо-державний
6.	Ефектив-ність роботи	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру в учиненні кримінальних правопорушень за ст. 306 КК України	Навантаження на 1 тис. працівників органів внутрішніх справ	ф. 209	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньо-державний
7.	Ефектив-ність роботи	Кількість осіб, яким повідомлено про підозру в учиненні кримінальних правопорушень за ст. 317 КК України	Навантаження на 1 тис. працівників органів внутрішніх справ	ф. 209	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньо-державний
8.	**Ефективність роботи**	**Кількість виявлених фактів збуту наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів із використанням всесвітньої мережі Інтернет**	**Відсутність показника**	**ф. – 1 СЛМ - НАРКО**	**Негативно**

9.	Ефектив-ність роботи	Кількість викритих міжнародних каналів надходження в Україну наркотичних засобів	Відсутність показника	ф. 451	Негативно
10.	**Ефектив-ність роботи**	**Кількість вилучених із незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів**	**Наван-таження на 1 тис. працівників органів внутрішніх справ**	**ф. - 1СЛМ - НАРКО**	**Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньод ержавний**

Вище жирним виділено місця із Наказу №334, які стосуються популярних статей Кримінального кодексу — наркозлочинів (див. Додаток №1), зокрема "незаконного виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту" *(ст. 309 КК)*, яка стабільно посідає п'яте місце у переліку 5-6 статей КК, що становлять 70% злочинів з понад 350 складів у Особливій частині КК (див. Додаток №3) відповідно до даних кримінальної статистики. Наркозлочини — одні з найпоширеніших "штучних" статей, адже в більшості справ, доказом у справі виступає вилучена наркотична речовина, вага якої становить мінімально допустиму норму +1 (грам, міліграм тощо).

Справа в тому, що наркополітика в Україні здебільшого спрямована на боротьбу із наркоспоживачами, аніж із комерційним розпосюдженням наркотичних засобів. Така форма боротьби пов'язана із злочинними відносинами між органами влади та бізнесом, неформальною економічною діяльністю поліції тощо.

Ефективність механізмів боротьби з наркозлочинністю вже давно ставиться під сумнів, а точніше співвідношення реального розкриття каналів збуту або великих партій наркотичних речовин та повсякденного вживання наркотичних засобів залежними людьми, які перебуваючи в стані абсиненції, відкрито звертаються до всіх можливостей отримати нову дозу наркотичної речовини.

"В діяльності ОВС продовжує панувати широкий спектр порушень прав цієї категорії осіб, зокрема:

– провокації злочинів та порушення процесуальних прав при здійсненні кримінальних проваджень;

– примушування до виконання незаконних дій, зокрема до участі у провокаціях злочинів;
– притягнення до кримінальної відповідальності на підставі доказів, отриманих унаслідок незаконно проведених оперативних закупівель;
– примушування наркозалежних осіб до участі в наркобізнесі на свою користь;
– використання абстинентного синдрому та наркотичного сп'яніння для отримання свідчень;
– протиправні вимоги та отримання конфіденційної інформації стосовно наркозалежних осіб;
– незаконні затримання та тримання в місцях несвободи;
– вимагання хабарів від наркозалежних під загрозою притягнення до кримінальної відповідальності”[43].

Саме такі особи є “зручними” для напрацювання показників — наприклад, зізнання у злочинах, які вони не вчиняли, що суттєво не змінює максимальний строк покарання. Працівники поліції, “формуючи кількісно-статистичні показники в своїй роботі, продовжують використовувати для цього психофізіологічну потребу наркозалежних осіб у прийнятті психоактивних засобів, які вони змушені приймати незалежно від погрози застосування санкцій для запобігання фізичним та психологічним стражданням. Для формування показників правоохоронці використовують фізіологічні особливості цієї категорій осіб та їхній спосіб життя, тісно пов'язаний з незаконним обігом наркотиків, що сам собою відповідно до чинного законодавства є злочинною діяльністю. Як це відбувається на практиці, досить виразно свідчать інтерв'ю, що проводилися під час дослідження “Процесуальні гарантії затриманих осіб”[44] протягом 2014–2015 років”[45].

При цьому до арґументації проблеми можна долучити дані кримінальної статистики. Незаконне виробництво, виготовлення, придбання,

[43] *Швець С.П.* Дотримання прав уразливих груп населення у діяльності поліції // Права людини в діяльності української поліції – 2015. Науково-практичне видання / Упоряд. Крапивін Є.О. – К.: Асоціація УМДПЛ, 2016 р. – С. 334-335.

[44] Звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб» (2015) // https://issuu.com/irf_ua/docs/hr-2015-11.

[45] *Швець С.П.* Дотримання прав уразливих груп населення у діяльності поліції // Права людини в діяльності української поліції – 2015. Науково-практичне видання / Упоряд. Крапивін Є.О. – К.: Асоціація УМДПЛ, 2016 р. – С. 337.

зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засо-бів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту (*ст. 309 КК*) є п'ятим у списку типових злочинів (понад 70% злочинів складає 5-6 складів злочину), а рівень розкриття (передано обвинувальний акт до суду) складає близько 80% від кількості зареєстрованих злочинів за цією статтею, що говорить про специфіку самого злочину, його виявлення та реєстрації та, не в останню чергу, про напрацювання показників (див. стовп. 6, ряд. 5 Додатку 2).

Таким чином, "...співвідношення між видами наркозлочинів протягом останніх пяти років майже незмінне. Так, 2015 року зареєстровано 14788 злочинів за ознаками *статті 309 КК України*, що складає 58,4% від загальної кількості наркозлочинів (25325). У 2014 році питома вага злочинів, пов'язаних із незаконним обігом наркотиків без мети збуту у зв'язку з особистим їх вживанням (*стаття 309 КК України*), у структурі наркозлочинності склала 53,8%

У 2013 році цей показник був на рівні 55%.

У 2012 році — 51%.

У 2011 році — 54,2%"[46].

Цю ситуацію також розуміють суди, які користуючись своєю дискрецією, призначають мінімальні покарання за такі злочини. Так, "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 КК. При цьому судді добре розуміють, що таким чином працівники міліції та прокуратури «закривають показники»".

Тобто практика провадження кримінальних справ по незначних злочинах утримує всю правоохоронну систему в дієздатному стані чи, скоріше, в стані самовідтворення. По таких справах працюють органи досудового розслідування, 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 несумісність"[47].

Погоджуємося з тим, що значна частина показників напрацьовується саме по *ст. 309 КК*, адже такий злочин є максимально "зручним" для штучної роботи з ним — в більшості випадків це виявлені

[46] *Ibid.* – С. 340.

[47] *Сердюк А. А.* Моніторинг правоохоронної діяльності – перспективи відомчої соціології / А.А. Сердюк // Український соціум. - 2010. - N 2 (33). – С. 63.

самою поліцією підозрювані, яких вибірково затримують на місці вчинення кримінального правопорушення. Заміть того, щоб боротися з крупними партіями та наркотрафіком, поліція заробляє “палиці” на “хіпстерах” у клубах, або отримує зізнання у вчинені цього злочину від осіб, які йдуть на такий крок для якихось преференцій.

3.4 Профілактична робота

3.4.1 Відповідно до Наказу №334 МВС України

Профілактика правопорушень, охорона громадського порядку та безпеки громадян					
1.	Ефективність роботи	Кількість дітей, які вчинили кримінальні правопорушення, перебуваючи на обліку	Питома вага дітей, які вчинили кримінальні правопорушення, перебуваючи на обліку (за направленими до суду кримінальними провадженнями з обвинувальними актами), до загальної кількості дітей, які перебувають на обліку	ф. 1-НП	Негативно в разі, якщо індикатор вище за середньо-державний
2.	Ефективність роботи	Кількість осіб, стосовно яких установлено адміністративний нагляд за ініціативи ОВС	Питома вага кількості таких осіб відносно кількості осіб, які формально підпадають під дію Закону України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі"	ф. 1-ГБ	Негативно в разі, якщо індикатор нижче за середньо-державний
3.	Ефективність роботи	Кількість осіб, які перебувають на обліку за вчинення насильства в сім'ї та вчинили кримінальні правопорушення, пов'язані із насильством у сім'ї	Кількість таких осіб на 100 тис. населення	ф. 1-ГБ	Негативно в разі, якщо індикатор вище за середньо-державний

4.	Ефективність роботи	Кількість зброї, спецзасобів, які не перереєстровано (не продовжено термін дії дозволів на право зберігання та носіння)	Питома вага неперереєстрованої зброї, спецзасобів до їх загальної кількості	ІІПС	Негативно в разі, якщо індикатор вище за середньо-державний
5.	Законність	Кількість скасованих судом постанов про адміністративні правопорушення	Питома вага кількості скасованих адміністративних протоколів до загальної кількості адміністративних протоколів по ОВС (за винятком ДАІ)	ф. 1-АП	Негативно в разі, якщо індикатор вище за середньо-державний

3.4.2 Відповідно до Наказу №17 МВС України

14.3	Ефективність профілактичної роботи	Кількість виявлених підрозділами ГБ (ДІМ, ДАІ, ДСО, ПС, «Беркут») злочинів: Передбачених ст.395 КК України (порушення правил адміністративного нагляду) пов'язаних з незаконним поводженням зі зброєю бойовими припасами або вибуховими речовинами, а також недбалим їх зберіганням (ст.ст. 263, 264 КК України)	Розрахункові щомісячні показники.	БД «Статис-тика»	Позитивно
		Виявлено осіб підрозділами ГБ, які вчинили адміністративні правопорушення, з них виявлено працівниками: ДІМ; ПС.	Розрахункові щомісячні показники.	БД «Адмін-практика»	Позитивно

Зазначені показники на практиці призводять до приховування злочинів, що вчиняються вказаними категоріями осіб або зміщення кваліфікації в бік тих злочинів, що не обліковуються за цим показником. Нагадаємо висловлену раніше тезу, що працівникові поліції постійно треба тримати в голові систему оцінку та при кожній дій передбачати користь або шкоду від конкретних дій в сфері досудового розслідування.

Окремо відзначимо, що кількість скасованих судом протоколів про адміністративне правопорушення, також була довгим часом показником, що створило практику незастосування норм права, передбачених *Кодексом України про адміністративні правопорушення*. На практиці — направивши декілька неякісних протоколів в суд — патрульний поліцейський в ситуації, коли складення протоколу є необхідним, намагався вирішити питання неформальним шляхом або обмежитись усним зауваженням, на що він не має права у цьому випадку, відповідно до *КУпАП*.

3.5 Позитивний імідж

3.5.1 Відповідно до Наказу №17 МВС України

Формування позитивного іміджу органів і підрозділів внутрішніх справ (формується щопівроку)					
19.1	Звернення громадян	Кількість зареєстрованих заяв та скарг, що надійшла до ОВС від фізичних і юридичних осіб на неправомірні дії працівників міліції, у тому числі при прийомі, реєстрації та розгляді заяв, повідомлень та іншої інформації про події, інформація за якими підтвердилася, з них на дії працівників підрозділів: КР;БНОН;БКТЛ; КМСД;ГБ;ГІРФО.	Розрахункові щомісячні показники	Звіт ДДЗР	Негативно

19.2	Загальна оцінка роботи міліції	Громадська думка про стан правопорядку в регіоні за результатами проведених соціологічних досліджень (опитувань).	Питома вага позитивних оцінок серед загального числа оцінок, даних опитаними особами під час соціологічних досліджень (опитувань).	Звіт ДЗГ	Позитивно

3.5.2 Відповідно до Наказу №279 МВС України

№ з/п	Кри-терії	Показники	Індика-тори	К. з.	Ріст інд-ів оцінюється
1	2	3	4	5	6
5.1	Звер-нення грома-дян	Кількість зареєстрованих заяв та скарг, що надійшла до ОВС від фізичних і юридичних осіб щодо неправомірних дії працівників міліції, у тому числі при прийнятті, реєстрації та розгляді заяв, повідомлень та іншої інформації про події, інформація за якими підтвердилася	Розрахун-кова динаміка показника	2	Негативно

На практиці, кількість зареєстрованих заяв та скарг зазнає штучного регулювання, внаслідок нечіткої процедури реєстрації, передбаченої відомчими наказами та *Законом України "Про звернення громадян"* (скарга — один із видів звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб.), а також дій поліції, наприклад чергового, який відговорює людину подавати скаргу з тих чи інших причин.

Також звернемо увагу, що мова йде про такі заяви та скарги, інформація викладена у яких підтвердилась, що на практиці призводить до неаргументованих відмов у задоволені скарги та притягненні винних до дисциплінарної відповідальності — так звані "відписки"[48].

[48] Відповідно до *ст. 19 ЗУ "Про звернення громадян"* "органи державної влади, посадові

особи зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення". При цьому *п. 4.4 Наказу МВС України №1177 від 10.10.2004* говорить про те, що "рішення, які приймаються за зверненнями, повинні бути мотивованими та ґрунтуватися на нормах чинного законодавства. А *Указ Президента України № 109/2008 від 07.02.2008* нагадує, що "державні органи влади зобов'язано забезпечити реалізацію конституційних прав громадян на письмове звернення, обов'язкове одержання обгрунтованої відповіді, неухильного виконання норм Закону України "Про звернення громадян" зокрема, щодо: "недопущення надання неоднозначних, необгрунтованих або неповних відповідей за зверненнями громадян"".

Розділ III

ЗАГАЛЬНИЙ ВПЛИВ ТА ОБУМОВЛЕНІСТЬ СИСТЕМИ ОЦІНКИ В КРИМІНАЛЬНІЙ ЮСТИЦІЇ

В фокусі уваги поліції продовжує перебувати не стільки боротьба зі злочинністю, скільки напрацювання показників ефективності своєї роботи, що обумовлено інституційною організацією правоохоронних органів, насамперед поліції.

Враховуючи слабкий контроль з боку прокуратури, яка "здійснює організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку" (*ст. 131[1] Конституції України*), а також відсутність належних механізмі контролю з боку громадськості результатом орієнтації на кількісні показники та їх позитивну динаміку є наявність обвинувального ухилу, незаконних методів роботи та порушення прав людини в цілому.

Під незаконними методами роботи слід розуміти різні форми девіантної поведінки — як злочини, що вчиняються працівниками поліції (катування, отримання неправомірної вигоди, тиск на бізнес-структури), так й інші види неформальної економічної діяльності поліції[49].

Поширеність такої поведінки говорить також про низьку ефективність застосування на практиці існуючих механізмів притягнення до відповідальності контролюючими органами (служба внутрішньої безпеки поліції, прокуратура)[50].

[49] Під неформальною економічної діяльністю слід розуміти як злочинну діяльність працівників поліції з метою отримання прибутку, так і незаконну діяльність – "роботу на стороні", в охоронних фірмах тощо, адже українське законодавство визначає службу в поліції як державну службу особливого характеру. Детальніше див.: *Дубова А. Е.* Неформальная экономическая деятельность сотрудников полиции в трансформирующихся обществах: укорененность в полицейской культуре: дисс. .. кандидата социологических наук: 22.00.03 / Дубова Анастасия Евгеньевна; Москва, 2013. – 198 с.

[50] Наприклад, проблема із катуваннями та відсутністю належної відповідальності за них, внаслідок комплексу як юридичних, так і правозастовчих проблем екстралегального характеру. Див.: *Крапивін Є.О.* Незаконне насильство та жорстоке поводження в поліції// Права людини в діяльності української поліції – 2015. Науково-практичне видання / Упоряд. Крапивін Є.О. – К.: Асоціація УМДПЛ, 2016 р. – С. 91-128.

Ефективність участі поліції у виконанні завдань, покладених на кримінальну юстицію в цілому, детермінована багатьма чинниками та не може бути відокремлена в повній мірі від діяльності прокуратури, судів та інших правоохороних органів. Однак нижче варто вказати на ряд інституційних факторів, що обумовлені не стільки правовим регулюванням діяльності поліції, скільки інституційною організацією відомства і, відповідно, мають в першу чергу реформуватися шляхом інституційних змін, а не законодавчих реформ, що мать декларативний характер.

При цьому обидва процеси, як законодавчих, так і інституційних реформ мають відбуватися нерозривно та збалансовано, адже тільки в такому випадку буде досягнуто глибинних змін у системі.

1. Зв'язок боротьби зі злочинністю із інтересами суспільства

Показники реєстрації та розкриття злочинів, залишаючись центральними в оцінці діяльності органів досудового розслідування поліції та прокуратури, є причиною низки проблем правоохоронної роботи в цілому, що призводить до "пріорітету обліку роботи відомства перед збором кримінологічної інформації"[51] та призводить до системного конфлікту між необхідністю пізнання соціального явища — злочинності та оцінкою роботи відомств, які одночасно мають збирати інформацію про злочинність та боротися з нею. Результат такого конфлікту зрозумілий: за відсутності зовнішнього контролю над бюрократичною організацією дотримання внутрішніх інтересів стає однією з головних цілей правоохоронної системи.

Таким чином, ми маємо справу із замкнутою в собі структурою, яка сама визначає напрями та пріорітети у сфері протидії злочинності, орієнтуючись на показники ефективності своєї роботи.

У свою чергу, внаслідок відсутності каналів зворотнього зв'язку та розвиненого громадського контролю за діяльністю поліції, громадяни та органи самоврядування не мають можливості впливати на діяльність правоохоронних органів з прийняття конкретних управлінських рішень, напрацювання пріорітетів діяльності, планування тощо. Зокрема на місцевому рівні, де складно донести до поліції первинні потреби суспільства (наприклад, районна/

[51] Див. ґрунтовну працю з цієї теми: Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет / М. Шклярук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. – СПб.; Москва: Норма, Центр независимых социальных исследований и образования, 2015. – 122 с.

місцева специфіка пов'зана в видобутком бурштину тощо), що обумовлено централізованим управлінням поліції та говорить про необхідність запровадження ефективного механізму взаємодії із громадськістю (див. *community policing*) або муніціпальної поліції, дійсно незалежної від централізованих органів влади.

2. Реєстрація злочинів — тезово про проблеми

Фільтрація заяв та повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення залишається значною проблемою на пострадянському просторі. Мова йде про вибіркову реєстрацію злочинів — реєстрація та порушення кримінальної справи за старим КПК (1960) або внесення відомостей до ЄРДР та відкриття кримінального провадження за новим (2012).

Станом на сьогодні основними механізмами фільтраці справ при реєстрації є:

а) єдиний облік

Раніше фільтрація здійснювалась за рахунок інституту порушення кримінальної справи, що дозволяв за рахунок дослідчої перевірки (*ст. 97 КПК 1960 р.*) відмовляти у порушенні кримінальної справи, якщо заява чи повідомлення не містять приводів і підстав для порушення кримінальної справи. Значним кроком у реформі кримінального процесу стало скасування цього інституту та запровадження Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), до якого мали вноситись всі заяви про вчинення злочину і автоматично розпочинатись кримінальні провадження по ним (*ст. 214 КПК 2012 р.*).

Однак, на практиці, відповідно до відомчих наказів, було створено фільтр — Єдиний облік (ЄО) — який дозволив здійснювати дослідчу перевірку та нереєструвати в ЄРДР заяви, що не містять приводів і підстав[52]. По суті, це видозмінений інститут порушення кримінальної

[52] Наведемо два приклади обґрунтування такої конструкції на доктринальному рівні:

а) "інформація повинна стосуватися саме кримінального, а не адміністративного, дисциплінарного чи іншого правопорушення» і «на неї не поширюються вимоги КПК та вказаних відомчих нормативних актів. Така інформація кваліфікується як звернення громадян, приймається і розглядається в іншому порядку; коли ж за результатами перевірки цієї інформації буде виявлено ознаки кримінального правопорушення, посадова особа, яка її здійснювала, може повторно ініціювати початок кримінального провадження, направивши слідчому, прокурору відповідний рапорт чи інший документ (у такому випадку приводом буде самостійне виявлення кримінального правопорушення)" Див.: Кримінальний процес: підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туман та ін.; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. — Х.: Право; 2013. — С. 336.;

б) "для початку досудового розслідування необхідна така мінімальна кількість ознак:

справи, тобто проведення дослідчої перевірки для фільтрації злочинів під час їх реєстрації[53].

б) рапорти

Сьогодні менш поширеною стає практика відговорювання особи, від подання заяви про скоєння злочину під час виїзду наряду патрульної поліції та слідчо-оперативної групи (СОГ) на місце вчинення злочину.

Поліцейські реєструють майже третину злочинів самостійно (див. Додаток 3). Однак тут слід "виділити три головні проблеми: по-перше, відсутність законодавчо встановлених строків спрямування слідчому, прокурору закінчених матеріалів перевірок правоохоронних, контролюючих та інших органів, що містять дані про кримінальні правопорушення (вимоги щодо 24-часової реєстрації стосуються лише слідчого та прокурора); по-друге, реєстрація в ЄРДР рапортів, замість повідомлень контролюючих органів і звернень громадян; по-третє відсутність даних про подію або склад злочину в окремих матеріалах"[54].

Таким чином, за рахунок таких рапортів закриваються необхідні показники, а неперспективні справи, зокрема із заявами, так і залишаються у рапортах, які ніде не реєструються.

"Наприклад, відповідно до даних ЄРДР (станом на листопад 2013 р.), слідчі органів внутрішніх справ Дніпропетровської області у 2013 р. внесли до ЄРДР відомості щодо 140 022 кримінальних правопорушень, з яких 55 649, або 39,7% від усіх зареєстрованих злочинів виявлено працівниками підрозділів МВС України. При цьому, у 45 682 або (82% — "самостійно виявлених") були наявні заяви про вчинення злочину від фізичних або юридичних осіб"[55] (!).

суспільна небезпечність і протиправність як ознака правопорушення; об'єкт і об'єктивна сторона як ознака складу правопорушення. Крім того, підстави для початку досудового розслідування є оціночною категорією, оскільки визначаються слідчим чи прокурором в залежності від фактичних даних, що містяться у відповідних приводах до початку досудового розслідування, так ознак самого правопорушення та його складу". Див.: Науковий висновок КНУ ім. Шевченка щодо питань, зазначених у листі заступника Генерального прокурора України від 26.09.2016 р. №12/2-230 вих-16. – Додаток 5.

[53] Детальніше про це див. *Крапивін Є.О.* Правозастосування і поліція. Декілька неформальних практик поліції в кримінальному процесі // Права людини в діяльності української поліції – 2015. Науково-практичне видання / Упоряд. Крапивін Є.О. – К.: Асоціація УМДПЛ, 2016 р. – С. 390-395; 35 неформальних практик у кримінальному судочинстві України / О. А. Банчук, І. О. Дмитрієва, Л. М. Лобойко, З. М. Саідова. — К.: «Арт-Дизайн», 2014. — С. 9.

[54] *Столітній А.В.* Підстави початку досудового розслідування // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ, №4, 2014. – С. 192.

[55] *Ibid*.

Як вже зазначалося, метою фільтрації є зменшення навантаження на територіальний огран досудового розслідування за статтями, що ймовірно можуть призвести до негативного показника ("палиці"), до яких можна віднести:

а) особливо складні для розслідування злочини (нетипові);

б) провадження з високою вірогідністю залишення без підозрюваного (неочевидність);

в) кримінальні правопорушення, за якими рівень злочинності на території конкретного органу досудового розслідування відображає низькі або високі показники (відхилення від плану; низький — "негативна палиця"; високий — перевиконання плану — "негативна палиця" для інших).

Не варто забувати й про питому вагу злочинів, що реєструються (виявляються) поліцією самостійно. Це найбільш зручна для фільтрації ділянка, яка дозволяє "закривати" план по реєстрації та розкриттю у тих частинах, де заяв громадян недостатньо. З поміж виявлених поліцією злочинів розкриваються (передається обвинувальний акт до суду) біля 65% злочинів (що є значною цифрою, наприклад для майнових злочинів средній відсоток розкриття — 20%, насильницьких — 35%). При цьому майже третина злочинів, які закриваються із переданням обвинувального акту до суду, виявляються поліцією самостійно (див. Додаток 3).

3. Фактор корупції

Поширеність корупції на рядових посадах в кримінальній поліції та органах досудового розслідування — насамперед отримання неправомірної вигоди (хабара) за вчинення певних дій у кримінальному провадженні в поліції значно менше, ніж це прийнято вважати у суспільстві.

Посади слідчого та оперативника не вважаються прибутковими, адже в умовах навантаженості, жортскої системи оцінки та інших інституційних факторів вони радше думають про те, як не викликати несхвалення керівництва, утриматися на роботі, заощадити сили і час, яких завжди не вистачає через величезний обсяг роботи.

Тим паче, в ситуації реформи, коли публічно оголошується підвищення заробітної плати, набір нових кадрів, що змушує проявляти певну активність перед керівництвом, яка б свідчила про відповідність займаній посаді. Повсякденна корупція ставить перед людини великі легальні та моральні ризики, які готові взяти на себе далеко не всі.

Корупція в поліції має здебільшого інституційний характер та зосереджується на рівні вищої керівної ланки. Інституційний характер полягає в системі розподілу бюджетних коштів МВС в широкому розумінні, можливості наповнення спеціальних фондів "добровільними" пожертвами на користь поліції та діяльністю поліції охорони – приватно-публічної структури, що користуючись монополією на ринку охоронних послуг, наповнює спеціальні фонди поліції. Щодо корупції на рівні вищої керівної ланки — вона тотожна корупції у вищому керівництві всіх органів влади та не має поліцейської специфіки. Вирішення цього питання полягає, насамперед, у наявності політичної волі щодо боротьби із корупцією в країні.

4. Фактор централізації

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.

Говорячи про практики роботи поліції, ми узагальнюємо специфіку регіонального досвіду, що методологічно не завжди є вірним. Ми маємо зважати на територіальну специфіку, не дивлячись на те, що сьогодні в силу надмірної централізації поліції в системі оцінці вона не враховується.

Наприклад, щодо реєстрації злочинів: міста та села — "в містах економічно можливо патрулювати публічні місця, і водночас це функціонально необхідно. Для виявлення злочину міська поліція більше покладається на свою особисту присутність та інформацію для виявлення злочинів (особливо деяких видів злочинів) на відміну від сільської поліції. Остання значною мірою покладається на скарги людей, що постраждали від злочину або яким стало відомо про нього, ніж на патрулювання (за винятком патрулювання головних автомагістралей)"[56]. В кожному з цих випадків поліція буде використовувати різні механізму відбору перспективних у суді справ, які ми описали вище.

[56] *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. – М.: Статут, 2014. – С.488.

Нагадаємо, що відповідно до вертикально-ієрархійної організації поліції як правоохоронного органу, статистичні показники підрозділів одночасно є інтегральною частиною показників роботи вищестоящего відділу (відділення "псує статистику" відділу тощо).

Наразі така система дещо змінена і ця вертикальна ієрархія послаблена для окремих служб та підрозділів, однак вона залишається не менш впливовою в силу централізації органів державної влади, традиційною для нашої країни. Зокрема, й зважаючи на екстралегальні фактори (від неформальних практик роботи до ручного політичного управління). Саме тому децентралізація поліції є однією з найскладніших елементів реформи органів правопорядку.

При цьому, коли мова йде про боротьбу зі злочинністю, то "в сучасному світі спостерігається тенденція до централізації діяльності державних органів, зокрема й поліції. ... Це пов'язано зі зростанням тероризму та терористичних угрупувань, а також із розвитком міжнародної злочинності. Для злочинців зручно, коли вони в одній країні можуть вчиняти злочини на якійсь території, а потім тікати на іншу, де їх ніхто не шукатиме, тому що місцева поліція охороняє лише свою територію і їй байдуже до інших"[57]. І коли мова йде про охорону громадського порядку та взаємодію місцевих громад із поліцією, то "децентралізована система дає можливість самій громаді визначати, скільки і якої саме поліції небхідно для потреб охорони громадського порядку та безпеки. Місцева влада також установлює розмір плати поліцейським і способи їх забезпечення. Керівники поліції призначаються місцевою владою без узгодження із центральними органами влади, тож вони, відповідно, знають проблеми на місцях"[58].

Таким чином тенденції в більшості країн світу є подвійними — з одного боку, розвиваються напрями децентралізації в діяльності поліції, надто в питаннях охорони громадського порядку та безпеки, здійснення заходів щодо охорони природи та профілактики правопорушень, реєстраційних заходів та інших напрямів. А з іншого — виникнення транснаціональної злочинності, швидкий розвиток систем комунікацій передбачає активний обмін між поліцейськими

[57] *Заросило В.О.* Централізація та децентралізація в роботі міліції України та поліції зарубіжних країн / Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - №3, 2012. – С. 76, 77.

[58] *Савченко А.В.* Федеральні правоохоронні органи США: місія, організаційні структура та застосування кримінального законодавства : навч. посіб. / А.В. Савченко. – К. : Текст, 2003. – 120 с.

формуваннями інформацією про вчинені злочини, їх типи та види, а також про злочини, які готуються. Така інформація повинна бути оброблена та направлена до відповідних практичних підрозділів поліції[59].

5. Строк розслідування та негативні показники

Затримання особи в порядку *ст. 208 КПК* (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*). Звільнення особи, у випадку її невмотивованого затримання є негативним показником в системі оцінки ефективності роботи поліції (законність), тому до нього на практиці вдаються вкрай рідко.

Саме з моменту повідомлення про підозру обчислюються строки досудового розслідування, відповідно — саме з цього моменту діє обвинувальний ухил щодо осіб, затриманих в порядку *ст. 208 КПК*.

Це означає, що у випадку невмотивованого (незаконного) затримання особи, орган досудового розслідування, зважаючи на показники ефективності його роботи, вимушений всіма можливими способами довести справу до суду або закрити з нереабілітуючих підстав у строки, передбачені КПК. Інакше — негативний показник.

На практиці, поліція користується різними засобами для досягнення такої мети. По-перше зазначимо, що чим нижче соціальний статус підозрюваного, тим легше досягнути такої мети цілком законним шляхом. Така категорія підозрюваних швидше йде на угоду зі слідством, отримуючи для себе певні блага, а поліція, в свою чергу, в короткі строки розкриває злочин та заробляє “палицю”. У випадку затягування справи, тобто відмови у будь-якій співпраці зі слідством, починають застосовуватися незаконні методи, що в умовах сильної корпоративної культури (“кругової поруки”) та непоширеної практики притягнення до відповідальності за такі діяння контролюючим органом, дозволяє поліцейському не побоюватись тих ризиків, на які він йде.

Іншими словами, у випадку коли працівник органу досудового розслідування впевнений у винуватості підозрюваного з низьким

[59] *Заросило В.О.* Централізація та децентралізація в роботі міліції України та поліції зарубіжних країн / Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. - №3, 2012. – С. 76, 79.

соціальним статусом, головний стимул для нього — витратити на провадження щодо нього якомога менше часу і якнайшвидше заробити позитивний показник, адже таких справ в провадженні у нього десятки. Зрозуміло, що це тягне за собою певний психологічний тиск і застосування незаконних методів роботи, тим більше, що в очах поліцейського підозрюваний заслуговує на такі "профілактичні" заходи і поліцейський інтуїтивно відчуває свою правоту.

Додаткова спокуса — можливість позбутися від "висяка", тобто зареєстрованого злочину, по якому є можливість отримати позитивний показник або уникнути негативний. Законодавство та правила призначення покарань за сукупністю злочинів (сукупністю вироків) побудовані таким чином, що за наявності декількох вчинених злочинів, особа отримує не вище максимальної межі покарання за найтяжчий з них (*ст. 70 КК*).

Тобто, для підозрюваного немає різниці, зізнатися у вчиненні трьох чи десяти крадіжок, а от для органу досудового розслідування це реальні показники, які впливають на грошове забезпечення та просування по службі. Понад того, зазвичай підозрюваний отримує певні преференції від того, що допоміг органу досудового розслідування впоратись із показниковим навантаженням в конкретному періоді.

Більшість порушень законності під час досудового розслідування припадає саме на дії, описані вище, які зумовлені постійним навантаженням та необхідністю напрацювання показників ефективності своєї роботи. А не на дії, спрямовані на "оформлення" завідомого невинного — фальсифікацію справи. На думку оперативників та слідчих "гарний поліцейський" відрізняється від "поганого", який застосовує "вибивання" зізнань і фальсифікацію доказів, тільки тим, що робить це лише у тому випадку, якщо він вже повністю впевнений у винуватості підозрюваного. Іншими словами, з точки зору поліції, це лише техніка спрощення своєї роботи, а не метод "повісити нерозкриту справу для показника на будь-кого".

Відносна непомітність для громадськості таких практик пов'язана із тим, що жертвами таких дій стають представники груп з низьким соціальним статусом, які не мають ресурів на якісне юридичне представництво задля відновлення порушених прав, а головне — залякані органами влади і уникають публічності.

Таким чином, всупереч стереотипам журналістів, катування та інші форми незаконного насильства в поліції, вимагання грошей і

фальсифікація доказів є не одноразовими ексцесами поліцейських-садистів, а просто найбільш ефективним — і тому таким, що поділяються членами поліцейської спільноти — способом виконати свої "обов'язки". Звісно, в тому обсязі, в якому їх вимагає система звітності — робоча рутина слідчого та оперативника.

Для пояснення такої практики як норми, а також діяльності органів досудового розслідування в частині оцінки ефективності їх роботи зсередини, можна скористатися відомою концепцією "колективного невпізнання" (П. Бурдьє, Е. Дюркгейм)[60] — в силу усталених практик роботи та особливого ставлення до нових та недосвідчених працівників — поліцейські сприймають недоліки системи оцінки, її явну штучність та наповнюваність шляхом здійснення незаконних дій, як нормативно-врегульовану діяльність, а не як щось незаконне.

Будь-яка вказівка на очевидне викривлення кримінальної статистики викликає тільки подив та впевненість у тому, що людина, яка перебуває поза системою, не може належним чином оцінити всю складність роботи слідства. Навіть прямі вказівки на норми закону, розбиваються при зіткненні зі стіною поліцейської екзегетики, тобто власного способу тлумачення тих чи інших норм, яка інколи знаходить доктринальне обґрунтування у роботах вчених.

6. Фактор слідчого

Як було зазначено вище, фактично рішення про винуватість особи приймається слідчим на стадії досудового розслідування під впливом інституційних факторів. Тому саме слідчий має перебувати у фокусі уваги дослідників.

Сьогодні слідчий є парадоксальною юридичною субпрофесією, адже з одного боку, він дотичний до детективної роботи (у розумінні розшуку осіб, які підозрюються у скоєнні злочину), а з іншого — до судівської та прокурорської діяльності (юридичне доведення вини).

При цьому саме на стадії досудового розслідування приймається рішення про притягнення особи до кримінальної відповідальності — ним по факту є повідомлення про підозру, що тягне за собою передання обвинувального акту до суду у справах публічного обвинувачення (у понад 90% випадків), при якому буде постановлений

[60] П'єр Бурдьє спираючись на поняття "колективної свідомості" Е. Дюркгейма говорить про невпізнання людиною об'єктивної істини, перебуваючи у колективній свідомості і називає це явище "колективним невпізнанням". Детальніше див.: *П. Бурдье.* Практический смысл / Пер. с фр.: А.Т. Викбов, К.Д. Вознесенская, С.Н. Зенкин, Н.А. Шматко; Отв. ред. пер. и послеслов. Н.А. Шматко. – СПб.: Алетейя, 2001 г. – С. 218.

обвинувальний вирок з вірогідністю 99% або провадження закрите у зв'язку із нереабілітуючими підставами (обґрунтування наводилось вище).

Таким чином відбувається перенесення змістовної роботи по з'ясуванню реальних обставин справи і визначенню винуватості на більш ранні етапи процесу:

а) для розслідування — з слідства на перевірку фактів, поки справа перебуває у ЄО, під час чого особа не має процесуальних прав;

б) при підготовці обвинувального акта для передання для суду — з прокурора на слідчого;

в) ухвалення рішень судами по суті (вирок) — де-факто зміщується в прокуратуру.

Слідчий "оформлює" справу під час досудового розслідування, яку прокурор, котрий підписує обвинувальний акт, а за ним і суддя, лише "перевіряють" за слідчим, здійснюючи певну професійну діяльність як юристи. У цьому полягає одна з відповідей на питання, чому ми маємо таку кількість обвинувальних вироків, адже до того як передати справу в суд, її перевіряє три юристи (слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор). До суду надходить лише "якісний продукт", адже для кожного з вищеперелічених "розвалена" справа у суді є негативним показником, якого слід уникати.

Загалом слідчий — це більше бюрократ, ніж детектив. У силу письмово-протокольної форми ведення процесу вміння професійно оформити документи є значно ціннішим, ніж встановити особу, яка вчинила правопорушення.

Спробуємо описати логіку слідчого у роботі із повсякденним розслідуванням проваджень.

Виходячи з методологічних припущень, що рядовий працівник органу досудового розслідування приймає рішення: а) раціонально[61]; б) без значного впливу зовнішніх факторів (корупція тощо); в) виконання будь-якого закону в точній відповідності з його текстом видається неможливим[62], ми бачимо таку ситуацію — щодо злочину слідчий, зазвичай, не володіє повною інформацією (що і як сталося — об'єктивна сторона, хто винен тощо). Однак, йому відомо те, як буде

[61] Одне з основних методологічних припущень економічного аналізу права. Див.: *Gephart W. Gesellschaftstheorie* und Recht. Das Recht im soziologischen Diskurs der Moderne. – Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1993. – 637 S.

[62] Причини цього різні – від традиційних для юристів проблем із тлумаченням змісту закону та правильного застосування норми права до традиційного для соціології права формування "закону в дії" під впливом різних факторів.

оцінений процес і результат формально зафіксованої роботи. А саме: він знає, що формує позитивні показники, а що — негативні. Іншими словами, допускаючи раціональність дій працівника поліції, ми можемо розглянути яких саме дій від нього вимагає система стимулів, створена централізованою бюрократією усередині системи.

Ми розглянули логіку роботи слідчого для того, щоб поставити питаня для подальших досліджень у цій сфері.

Наприклад, важливим є питання професійної підготовки слідчого. Сьогодні в контексті реформування поліції є важливою реформа поліцейської освіти, насамперед системи відомчих вищих навчальних закладів МВС України[63]. Саме вони традиційною готують слідчих шляхом надання вищої юридичної освіти, наявність якої ще декілька років тому була необов'язковою вимогою для цієї професії.

Професійна підготовка слічого триває понад п'яти років: насамперед, кваліфікаційною вимогою є наявність вищої юридичної освіти; також сюди необхідно додати час, необхідний на первинну професійну підготовку — здобуття практичних навичок, необхідних для роботи (переважна більшість слідчих вказують на те, що вони залишались "новачками" протягом перших 2-3 років роботи, про що говорять дані соціологічних досліджень).

У цьому розрізі принциповим є питання такої кваліфікаційної вимоги, як наявність вищої юридичної освіти, адже не так давно вона є обов'язковою і світовий досвід говорить про різні моделі, зокрема й такі, де вона не є необхідною. Практичним навичкам, якими слідчий володіє — "мова протоколу" (перетворювати повсякденну мову на суто протокольну) або розуміння взаємодії оперативника-слідчого-прокурора-слідчого судді-авдоката — він навчається під час перших років роботи від старших колег.

Щодо кваліфікації злочину, то в умовах, коли понад 70% всіх злочинів становлять лише 5-6 складів із понад 350 (див. Додаток 2), ми стверджуємо, що кваліфікація завжди відбувається за аналогією, а не керуючись професійними знаннями, яких було отримано під час навчання у вищому навчальному закладі. У випадку, якщо кваліфікація діяння видається складною, на практиці слідчий звертається до керівника органу досудового розслідування або старшого слідчого ("старшого колеги").

[63] Детальніше див.: *Борис Малишев*. Чому реформа поліцейської освіти необхідна та як її здійснити? [Електроний ресурс] / Експертна група "Поліція під контролем", 22.09.2016. Режим доступу: http://police-experts.info/2016/09/22/police_education_1/

Отже, припускаємо, що для слідчого достатньо лише юридичних курсів в межах 1-2 років, під час яких він отримає загальні знання із кримінального права, процесу, криміналістики та судової медицини і психіатрії. Для керівника ж органу досудового розслідування наявність такої кваліфікаційної вимоги видається обґрунтованою.

7. Обвинувальний ухил (accusatory bias)

Вище була розглянута логіка розкриття типового кримінального провадження, а також стимули, якими керується слідчий (стимули для прокуратури є дуже схожими). У західних правових дослідженнях завжди звертають увагу на "accusatory bias", тобто обвинувальний ухил у кримінальному процесі, який притаманним таким системам кримінальної юстиції, як українська.

"Під обвинувальним ухилом кримінального процесу слід розуміти націленність органів досудового розслідування та суду на пріорітет обвинувальних вироків у кримінальних справах. ... Дослідники цього питання говорять, що причиною обвинувального ухилу є взаємозв'язок стимулів та показників оцінки правоохоронної та судової системи"[64].

Під стимулами та показниками слід розуміти, насамперед, оцінку ефективності роботи. Зокрема, для прокуратури, постановлення виправдувального вироку автоматично тягне за собою притягнення до дисциплінарної відповідальності, що створює практику уникнення виправдувального вироку будь-якою ціною. Таким чином, як поліція, так і прокуратура не зацікавлені у направлені "неперспективної" справи до суду, адже їхнє завднання отримати обвинувальний вирок. Виправдання — неприємний виняток із правила. До того ж, на таку систему орієнтуються і суди, які сприймають себе частиною кримінальної юстиції.

В Україні останні роки кількість винесених виправдувальних вироків не перевищує 1% (див. Додаток 4), що є характерним для всіх пострадянських країн, які зберегли радянську кримінальну юстицію як ядро нової міліції, прокуратури тощо. Як було зазначено вище, в справах публічного обвинувачення після оголошення про підозру особа, не будучи ще визнаною винною, є такою, яка після передання обвинувального акту до суду (у 90% повідомлень про підозру) на

[64] *Бочаров Т., Волков В., Дмитриева А., Титаев К., Четверикова И., Шклярук М.* (2016) Диагностика работы судебной системы в сфере уголовного судопроизводства и предложения по ее реформированию. СПб.: ИПП ЕУ СПб. С. 34-43.

99% отримає обвинувальний вирок або провадження буде закрите за нереабілітуючими обставинами (арґументація наводилась вище).

Історія формування обвинувального ухилу в нашій країні була згадана вище (розділ 1). Варто також навести тут кількість виправдувальних вироків у радянський та пострадянський період, чого не було зроблено раніше:

- СРСР 20-30х років — 30-40% (ще 20% справ поверталися судом на доопрацювання);
- СРСР часів наймасовіших політичних репресій у 1935—1939 рр. — у середньому 12%; (однак, не слід забувати про масові повсякденні репресі у позаправовому (позасудовому) порядку, які були загадні у розділі 1)
- СРСР 50-60 років — близько 1% (пояснення такої динаміки зниження див. у розділі 1);
- СРСР 70-80 років — не більше 1%
- Україна 2013-2016 рік — 0,89% (в середньому, дет. див. Додаток 4).

При цьому це якісно різний 1%; слід звернути увагу на гуманізацію системи в цілому — зменшенні кількості звернень з обвинувальними актами, отже й зменшення кількості засуджень. Також ці відсотки зараз ми отримуємо у всіх справах публічного обвинувачення. А раніше 1% виправдань отримували за рахунок приватного обвинувачення, де справу підтримував сам потерпілий.

Ці ж самі показники в судах континентальної Європи — 15—20% (в ЄС — 25-50%, у Великій Британії — близько 30%)[65].

Однак, не слід порівнювати лише цифри, адже дуже важливим в компаративістських дослідженнях є контекст. Наприклад, в судах США виправдувальні вироки корелюються в межах 17—25%. Але мова йде про відсоток у справах, де є судові слухання. Щодо загальної кількості всіх справ, то правоохоронна система США нараховує той самий 1% виправдань в силу того, що 99% справ завершується угодами зі слідством про визнання винуватості (фактор прокурора). Зрозуміло, що справа, у якій міститься зізнання підозрюваного, буде вирішуватись в бік обвинувального вироку. Питання лише в розмірі та виді покарання.

[65] *Чурилов Ю. Ю.* (2012). Всемирная история неправосудия / Ю. Ю. Чурилов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 186 с. Цит. за *Коваль О.М.* Деякі особливості права особи на виправдання у кримінальному процесі зарубіжних країн / WSPÓŁPRACA EUROPEJSKA NR 7(7) 2015 / EUROPEAN COOPERATION Vol. 7(7) 2015. – С. 117.

Загалом, мова йде про світовий "тренд" — угоду про визнання винуватості — цілком раціональний вибір людини. Підозрюваний домовляється із прокурором про те, що він попрохає їй менший строк покарання (не максимальний) в обмін на сприяння у розслідування злочину, що дозволяє якісно розслідувати злочин у максимально короткий строк.

Зазначимо, що в одній з пострадянських країн — Естонії — спостерігається зміна кількості виправдувальних вироків по відношенню до кількості постановлених судом вироків. В Естонії у 2001 році рівень виправдувальних вироків становив 3%, зокрема 8% для такого злочину, як шахрайство. Це результат зміни тих критеріїв, за якими оцінюється робота суддів в Естонії, що підтверджується порівняльними дослідженнями.

Щодо України, не вдаючись у подробиці, варто зважати на позитивні тенденції, які ми спостерігаємо після того, як набув чинності новий КПК (2012). Наприклад, зменшення кількості випадків обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, що істотно зменшує ймовірність постановлення судом позбавлення волі серед альтернативних санкцій кримінального покарання.

Однак гучні заяви про те, що із прийняттям нового кодексу ми досягнемо європейського рівня виправдувань залишаються лише гучними заявами, адже тут ми маємо справу не тільки із законом (і не стільки), а з інституційним фактором — системою стимулів та показників ефективності роботи правоохоронних органів.

В умовах, коли неякісна справа = виправдування = дисциплінарна відповідальність, ми ніколи не отримаємо європейський рівень виправдувальних вироків.

[66] A*nnus T.* and *Travis M.* Judicial Behavior After a Change of Regime: The Effects of Judge and Defendant Characteristics // Law and Society Review. 38:4. 2004. P. 723; *Соломон П.* Подотчетность судей в посткоммунистических государствах: от бюрократической к профессиональной подотчетности // Право и правоприменение в России: междисциплинарные перспективы / Под ред. В. Волкова. М.: Статут, 2011.

Розділ IV

НОВА СИСТЕМА ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ ПОЛІЦІЇ

1. Плани поліції щодо запровадження нової системи оцінки

Вищим керівництвом поліції було задекларовано скасування системи оцінки ефективності роботи АПМР+1. "Палочної системи більше не існує" — можна почути від них, однак не від рядових працівників, насамперед від органів досудового розслідування.

Мова йде про скасування *Наказу №334 МВС України від 02.04.2013 р.*, а отже й всієї системи. Однак слід розуміти, що ця система працювала 40 років і по інерції буде працювати ще значний час, а також те, що формалізований показник (оцінка за кількістю), який автоматично перетворюється в конкретне управлінське рішення (просування по службі, дисциплінарна відповідальність тощо), є єдиною зрозумілою для органу влади системою оцінки, яка відтворюється на різних рівнях. Саме тому питання "скільки? а чому так мало?" лунають постійно на поліцейських нарадах дотепер.

Ці проблеми можуть бути вирішені тільки шляхом законодавчих та інституційних змін, які забезпечені політичною волею на зміну існуючої системи оцінки роботи правовохоронних органів в частині кримінальної юстиції.

На рівні аналізу кримінальної статистики наразі спостерігається тенденція до значного зростання кількості злочинів, що реєструються. Це пояснюється як ростом злочинності в умовах соціально-політичної кризи, так і вказівки з боку керівництва поліції щодо належної реєстрації заяв про вчинення злочинів, що подаються громадянами. Однак, аналізуючи статистику за десятки років, маємо розуміти, що за ростом рівня реєстрації завжди йде його спад[67], який не в останню чергу зумовлений системою валових показників.

Другою тенденцією є зниження рівня розкриття (див. дані за III кв. 2016 року Додатків 1-3), що поснюється деякими кримінологами скасування "палочної" системи. На наш погляд, така думка є помилковою, адже рівень розкриття злочинів, у яких особі повідомлено про підозру, залишається незмінним (понад 90%), що говорить про

[67] *Сметаніна Н.В.* Наукові підходи до теорії злочинності у сучасній українській кримінології : монографія / Н.В. Сметаніна; за заг. ред. В.В. Голіни. – Харків : Право, 2016. – С. 124-127.

наявність обвинувального ухилу та селекцію перспективних у суді справ, як було описано вище.

Отже, навіть дані кримінальної статистики, що є відкритими, свідчать про збереження старої системи оцінки, реформування якої, як зазначалося, видається набагато складнішим, ніж це уявляється багатьом.

Щодо нової системи то, міністр внутрішніх справ на своїй сторінці у соціальній мережі "Facebook"[68] наголосив, що метою є впровадження "європейської моделі оцінки поліції". Оцінка ефективності діяльності працівників Національної поліції буде здійснюватися за чотирма напрямками:

1) результати зовнішнього опитування;
2) оцінка бізнес-середовищем ефективності поліцейської діяльності;
3) результати внутрішнього опитування;
4) результати виконання пріоритетних завдань.

Ці компоненти деталізовані у концепції "100 днів якості Національної поліції України"[69], за якою мали бути оцінені всі поліцейські, які пройшли атестацію незалежно від їхніх посад, звань, а також територіального та структурного підпорядкування.

Відповідно до цього документу протягом 100 днів з дня утворення початку роботи Національної поліції 07.11.2015 року усі структурні підрозділи Національної поліції по всій країні двічі пройшли перевірку якості своєї роботи. Однак, на практиці цього не відбулось в тому обсязі, який передбачався документом. Окрім того, рік роботи Національної поліції показав дуже непублічну кадрову політику поліції без врахування територіальної специфіки та потреб місцевої громади.

[68] *Арсен Аваков.* [Електроний ресурс] // Допис в соціальній мережі Facebook від 13.11.2015. Режим доступу: https://www.facebook.com/arsen.avakov.1/posts/929943117095795. «Якщо в районі зменшувалась кількість крадіжок, вбивств та наркоторговців — це за всіма цими показниками, найчастіше, виводило район на останні місця рейтингу — міліціонерів лаяли, карали і .. вимагали «нормальних» (!) Показників. І розкручувався ідіотський маховик — оперативники та слідчі «виконували план» — .. по повіям і кишеньковим злодіям .. дорожніх аварій і розкраданням .. маніпулювали розкриваністю вносячи одні й не вносячи інші злочини в реєстрацію .. загалом звичайна пострадянська система. Але! — Тепер ми всі перезавантажуємо. Поліція! Геть архаїзми пострадянської міліцейської системи! З метою впровадження ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ ОЦІНКИ ПОЛІЦІЇ, сьогоднішнім наказом — скасував усі 86 обов'язкових показників оцінки".

[69] Концепція "100 днів якості Національної поліції України" [Електроний ресурс]// Офіційний сайт Національної поліції України. Режим доступу: https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1714126

Загалом, частина концепції, яка стосується оцінки роботи поліції містить правильний підхід — баланс кількісних та якісних показників. А також відсутність автоматичного прийняття управлінського рішення за показниками, адже звіти про виконання завдань, передбачених концепцією, лише беруться до уваги під час прийняття кадрових рішень у територіальних органах Національної поліції.

Припускаємо, що система оцінки, викладена в концепції буде ядром нової системи оцінки ефективності роботи поліції, яка має бути затверджена на рівні закону.

На законодавчому рівні закріплений орієнтир щодо нової систем оцінки ефективності роботи поліції. Так, відповідно до *ст. 11 Закону України "Про Національну поліцію"* рівень довіри населення є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції, при цьому оцінки рівня довіри проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до "Інформації про окремі питання діяльності МВС України" (додаток до листа МВС від 27.07.2016 року №1) (див. Додаток 6) міжнародним партнером проекту є International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP).

Відповідно до зазначених в документі етапів реалізації проекту, станом на липень 2016 мав бути підготовлений проект постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України». А до кінця 2016 року мають бути визначені механізми реалізації проекту: розроблені відповідні нормативно-правові акти МВС та НПУ щодо реалізації зазначеної Постанови; розроблені анкети внутрішнього опитування; визначено порядок проведення внутрішнього опитування; розроблено індикатори визначення ефективності роботи органів і підрозділів НПУ за пріоритетними напрямами діяльності. Також до кінця 2016 року має бути реалізовано проект — упроваджено нову систему оцінки діяльності НПУ шляхом проведення соціологічних досліджень незалежними вітчизняними та міжнародними соціологічними службами.

Однак сьогодні, коли пройшло вже півтора роки після прийняття закону ні відповідного порядку, визначеного КМУ, ні концепцію нової системи оцінки не прийнято.

Понад того, немає жодних публічних згадок про таку концепцію та про ті документи, що розробляються всередині системи, що викликає певне занепокоєння, адже рівень довіри можна впевнено

перетворити в новий формалізований показник, тобто “палочну” систему.

2. Довіра до поліції як основний показник оцінки ефективності — критика

Довіра громадян до поліції — це орієнтир у комплексі заходів, направлених на оцінку ефективності роботи поліції за участю громадськості.

Однак це не найкращий показник ефективності її роботи. Насамперед, слід розуміти, що коли ми вимірюємо рівень довіри громадян до поліції та ефективність її роботи в очах громадян — ми маємо справу з уявленням громадян про роботу поліції, а не про саму її роботу. Взагалі тема уявлення населення про діяльність поліції досліджується протягом останніх десятиліть на заході[70], однак ми маємо поступово переходити від менш до більш ефективних механізмів оцінки, і тому говорити про уявлення громадян про поліцію як основний показник поки що передчасно. Мають бути збалансовані кількісні та якісні показники, однак визначати основним такий хиткий до маніпуляцій показник, як довіру громадян — зарано.

Основним питанням, що постає у зв'язку з цим — яким чином перетворити це уявлення (результати опитування) в конкретні управлінські рішення? Керуючись якою шкалою оцінки необхідні скорочувати штат, зменшувати/збільшувати навантаження, спеціалізовувати слідчих тощо?

Наприклад, відповідно до *ч. 6 ст. 9 Федерального Закону “Про поліцію”* Російської Федерації, суспільна думка є одним з основних критеріїв офіційної оцінки діяльності поліції, а поліція під час

[70] Наприклад, відзначається значний вплив символічної реальності на людину, яка сприймає поліцію крізь призву телевізійних сералів – “for many people their only contact with a speaking policeman is on the television and this reinforces the aura of reality which police series strive so hard to construct” (Clarke A (1992) 'You're nicked!': Television police series and the fictional representation of law and order. In: Come on down?: popular media culture in post-war Britain, London; New York: Routledge. P. 232). Окремої уваги заслуговують праці російських вчених, наприклад Арсенія Хітрово (HSE), який досліджує сприйняття поліції через відомий серіал “Глухарь” (див. *Khitrov A.* Representations of the Police in Contemporary Russian Police TV Series: The Case of Glukhar' // Journal of Communication Inquiry. 2016. Vol. 40. No. 2. P. 179-195 та Khitrov A. Representations of the Police in Contemporary Russian Police TV Series / Basic Research Programme. Series HUM "Humanities". 2014. No. 41). Нагадаємо, що і в нашій країні багатьом відомі такі серіали як “Менты” або “Опера”, що сформували пене уявлення про роботу поліції.

здійснення своєї діяльності прагне забезпечувати суспільну довіру та підтримку громадян[71]. Однак це не завадило їм перетворити довіру до поліції у новий формалізований показник, а система оцінки АПМР+1 й далі продовжує існувати, зокрема на законодавчому рівні.

Інший приклад — оцінка служби дільничних інспекторів за рівнем довіри населення, яка здійснюґться починаючи з 2010 року. Участь дільничних інспекторів у наданні допомоги громадянам у реалізації їхніх прав і законних інтересів, сприянні державним органам, підприємствам, установам та організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків є наданням послуг населенню, тобто сервісною функцією якість якої оцінюють громадяни. Відповідно до *Наказу МВС України від 11.11.2010 № 550 "Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України"* критеріями, за якими оцінюються результати роботи дільничного інспектора поліції є: рівень довіри населення, яке проживає на адміністративній дільниці, до його службової діяльності; своєчасний, якісний та повний розгляд звернень громадян; формування позитивного авторитету служби дільничних інспекторів поліції.

Насправді ж, уніфікованого та законодавчо закріпленого механізму такої оцінки немає, що на практиці нівелює задекладоровану концепцію оцінки за рівнем довіри наслення.

Довіра до поліції у разі неякісної реалізації такої концепції може стати новою "палочною" системою. Адже у кількісному вимірюванні рівня злочинності або питомій вазі розкриття немає нічого поганого до того моменту, поки він автоматично не перетворюється в конкретні рішення з просування по службі, грошовому забезпеченню (заробітна плата), притягненні до дисциплінарної відповідальності тощо. Вони є лише даними, на підставі яких здійснюється оцінювання поліції.

Отже, коли формалізований показник (кількість) автоматично перетворюється на конкретне управлінське рішення, тоді ми маємо справу із "палочною" системою в різних її варіаціях.

Рівень довіри до поліції оцінюється у кількісному вираженні — відсотку, який має свою динаміку. Якщо рівень довіри зростає в певному періоді між здійсненням соціологічних опитувань —

[71] *Дроздова І.В.* Рівень надання адміністративних послуг як один із факторів формування довіри населення до органів внутрішніх справ / Філософські та методологічні проблеми права, №2, 2014. – С. 128.

динаміка є позитивною, відповідно робота поліції оцінюється позитивно. Якщо ж рівень довіри має негативну динаміку — незадовільно або негативно. Якщо ми приписуємо поліції, виходячи з статусу основного показника її роботи — довіри громадян — автоматично приймати на цій підставі управлінські рішення, ми повертаємось до "палочної" системи. Тобто якщо у попередньому періоді рівень довіри складав 20%, а у цьому 18% (і крок встановлений у 2%) — маємо справу з негативним показником, якого всіма можливими способами поліція буде уникати. Однак це може бути лише індикатором того, що на цій території оселився серійний злочинець тощо.

Повторимось, що суть не у питомій вазій розкриття злочинів та валовому показнику — це лише один із різновидів кількісного показника, суть у формалізованому показнику, що автоматично перетворюється в управлінське рішення.

Понад того, дані кримінологів та спеціалістів в області управління поліцією свідчать, що цей показник є сумнівним і при якісному оцюніванні поліції, тому він має сприйматись критично. Цей показник принципово по-різному працює для тих, хто мав контакти з поліцією, і тих, хто їх не мав. Якщо людина мала справу з поліцією, то вона буде відповідати інтерв'юеру, виходячи зі свого останнього досвіду або досвіду останніх років, а ці відповіді своєю чергою будуть сильно залежати від того, як і яким чином він взаємодіяв з працівниками поліції. "Особистий досвід — найсильніший фактор, ніякою пропагандою і соціальною рекламою його не перебороти. У тих людей, хто з поліцією не зтикався, довіра до неї буде просто показником довіри до влади в цілому. Без деталізації, без поділу на окремі групи респондентів, без змістовного аналізу такі дані цікаві політологам, що вивчають загальну ситуацію в країні, але зовсім марні для управління поліцією"[72].

Ці дані підтверджуються дослідженням Харківського інституту соціальних досліджень (ХІСД): "найчастіше свої оцінки респонденти будували, виходячи з інформації, отриманої зі ЗМІ (79,1%) і в ході спілкування з друзями, знайомими (46,8%). Рідше респонденти спираються на дані з Інтернету (19,4%) та власний досвід (13,8%)"[73].

[72] *Титаев К., Ходжаева Е.* МВД лишено обратной связи [Электронный ресурс] // Ведомости. — 2015. — 11 ноября (№ 3958). — Режим доступа: https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/11/11/616503-mvd-obratnoi-svyazi

[73] Моніторінг незаконного насильства в міліції (2004–2015 рр.) / Кол. авт. — Харків: Харківський інститут соціальних досліджень, 2015. — С. 16.

Ці дані говорять про довіру до поліції як довіру до "абстрактного інституту влади". Лише "15% респондентів зазначили, що бували в міліції в тому чи іншому статусі. Найчастіше вони були свідками (6,7% відповідей), та 5,5% були затримані міліцією у громадських місцях, на вулиці, в метро"[74]. Тобто **83,5% (!) респондентів не були учасниками кримінального процесу** (з поліцейською підслідністю) взагалі, що становить переважну більшість.

Особистий досвід є найсильніший фактором: "найбільш негативне враження про роботу міліції складається в людей, які отримують інформацію про роботу міліції з власного досвіду (74,8%), або від осіб, які притягалися до адміністративної відповідальності (78,6%). А найбільш позитивне в тих, хто отримує інформацію безпосередньо від працівників міліції, втім і серед цієї групи більше половини вважають, що міліція працює неефективно (58,3%)"[75]. Тобто в першому випадку це люди, які з тих чи інших причин зверталися/перебували в поліції, а в другому випадку, знову ж таки, ставлення до "абстрактного інституту влади".

На основі вищезазначеного, припускаємо, що:

а) особи, які не стикалися з кримінальною поліцією та органами досудового розслідування "близько" (мали статус у кримінальному провадженні, були затримані тощо), загалом оцінюють роботу поліції позитивно;

б) особи, які мали негативний досвід, оцінюють поліцію радше негативно.

Необхідно пам'ятати кримінологічний закон — негативний досвід значно сильніший за позитивний, отже одна незаконна поверхнева перевірка або хамство з боку патрульних буде дорівнювати безліччі випадків, коли поліція допомогла яким-небудь чином.

Це говорить про якесь "середнє позитивно-негативне" ставлення до поліції, яке може бути джерелом інформації, однак тільки у випадку відкритої методології таких досліджень та якісної оцінки незалежним фахівцем у цій галузі. Тільки після цього можна говорити про ті цифри, які озвучуються відомоством.

Сьогоденні опитування показують тенденцію до ототожнення патрульної поліції та поліції в цілому, що відбулось не без зусиль широкої піар-кампанії "Моя нова поліція" з боку МВС та Національної поліції. При цьому озвучуються цифри, які передруковуються журналістами та формують громадську думку, які не витримують

[74] *Ibid.* С. 24–25.

[75] *Ibid.* С. 17.

жодної критики методологічно. Така тендеція оцінюється негативно з боку фахівців, тому має бути припинена.

Опитування, які використовуються в світовій практиці для прийняття рішень з приводу роботи поліції, містять в собі переважно не питання про якусь абстрактну довіру. Вони сфокусовані на досвіді віктимізації, на тому, як виглядають контакти громадян з поліцією, на дані про те, як поводиться себе працівник поліції в складній (позаштатній) ситуації, досвідом звернення громадян в поліцію та рівнем ефективності отриманої допомоги тощо[76].

Окрім цього, рівень довіри сильно залежить від цілого ряду чинників, впливати на які поліція не в змозі — ситуація подібна до боротьби зі злочинністю, на яку поліція не так сильно впливає, як здається пересічному громадянину. Наприклад, рівень довіри обумовлений відкритістю регіонального інформаційного середовища: в регіонах з більш розвиненими ЗМІ та кваліфікованішими журналістами рівень довіри завжди буде менше — критика та моніторинг з їх боку призводить до висвітлення більшої кількості інформації про поліцію, як негативної, так і позитивної. Нагадуємо, що негативна інформація, а особливо якщо вона підкріплена особистим досвідом, в рази буде переважати позитивну; або в залежності від території — довіра в сільських регіонах завжди буде вище, ніж в міських, зважаючи на рівень особистих зв'язків та малих кіл соціальної взаємодії. Сюди ж можна віднести якість роботи поліцейської PR-служби, яка також свідчить не про діяльність поліції, а про її висвітлення, отже зменшення рівня її якості не означає зменшення якості роботи поліції.

3. Міжнародний досвід

Система оцінки АПМР+1 (“палочна система”) об'єктивно створює стимули для фальсифікації доказів, застосування незаконних методів роботи, механічного профайлінгу за соціальним статусом, а також ухилення від реєстрації та розслідування злочинів, що не є “перспективними” у суді, тобто не можуть бути перетворені на показник, необхідний конкретному підрозділу поліції. При цьому, відомо, що у всьому світі, зокрема й у європейських країнах, де рівень довіри до поліції є високим, а ефективність її діяльності

[76] Див.: *Robert C. Davis.* Selected International Best Practices in Police Performance Measurement / Center on Quality Policing. RAND corporation technical report series. 2012 // http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2012/RAND_TR1153.pdf

відчувається на побутовому рівні — статистичні методи звітності також викорисовуються, а структура цих показників, насамперед "розкриття", не набагато відрізняється від українського досвіду.

Саме тому варто звернутися до зарубіжного досвіду, щоб зрозуміти відмінність стимулів і показників, якими керується у повсякденній роботі поліція.

Однак, необхідно одразу зробити застереження щодо контексту, адже деякі існуючі підходи в компаративістиці не можна назвати продуктивними[77]. Наприклад, "порівняння на основі протиставлення": "Ось так у нас в країні так, а у вас?". Подібним чином, на жаль, виглядає безліч прикладних досліджень, спрямованих на пошуки нових шляхів вирішення старих проблем. При цьому зазвичай обходиться стороною питання можливості порівняння об'єктів та правових систем, яке, власне, є ключовим в таких дослідженнях[78].

Під контекстом ми розуміємо як судову систему, так і стимули та оцінку роботи прокуратури, якість контролю за дотриманням законодавства під час здійснення слідчих дій тощо.

3.1 США

По-перше, зазначимо, що поліція США характеризується відсут-ністю єдиної організації: кожна адміністративна одиниця (терито-ріальне утворення), маючи виборне самоврядування створює, або може створити, власне поліцейське управління. Основне наванта-ження лягає на поліцію базових адміністративних одиниць: муніципа-літетів і округів[79]. У зовсім невеликому місті чи селі це може бути лише дві особи, в типовому ж випадку — двадцять-тридцять. Найбільші поліцейські управління мають великі міста: поліція Нью-Йорку, найбільша в США, складається з 120 ділянок, а її чисельність складає близько 40000 осіб. Управління шерифа Лос-Анжелеса — 17 000 осіб.

У цілому поліція в США підзвітна місцевому населенню — безпо-середньо або через виборні органи, в основному самого нижчого рівня. Прийняті в різних місцях формальні індикатори якості її

[77] *Samuel G.* Comparative Law and Jurisprudence // International and Comparative Law. – 1998. – Vol. 47. P. 817-836.

[78] *Дэвид Нелкен.* Сравнительная социология права // Общество и право: исследовательские перспективы : [сборник статей] / ред.-сост. А. Кондаков. — СПб. : Центр независимых социологических исследований, 2015. — С. 39-40.

[79] Округ (інколи – графство; county) – адміністративна одиниця; в середньому населення округу – 100 000 осіб, однак, воно варіюється в залежності від штату. Наприклад, у штаті Вайомінг – 24 000 осіб, а у штаті Флорида – 277 000.

діяльності вторинні в порівнянні з прямою задоволеністю населення роботою поліції в межах населеного пункту або району. Саме ця децентралізація забезпечує безпрецедентний рівень довіри до поліції на місцях, структурну гнучкість, і високий авторитет поліцейського з боку громадськості.

3.1.1 Якісна оцінка (індивідуальна)

Індивідуальна оцінка діяльності поліцейського ґрунтується на щорічній атестації, під час якої безпосередній керівник надає якісну оцінку роботі підлеглого (review) та його службовому прогресу за набором критеріїв, визначених положенням про діяльність конкретного поліцейського управління. Такими критеріями є увага та концентрація (alertness and concentration), комунікаційні навички (communication ability), стресостійкість (coping with stress), гнучкість та вміння працювати з різними людьми (diversity and flexibility), знання (knowledge), вміння навчатись (learning capacity), ініціатива (innovation and initiative) тощо. Вказуються не лише бали по кожному критерію, а й описова (narrative) характеристика по кожному із них.

При цьому, керівник зобов'язаний ознайомити підлеглого із оцінкою та детально обговорити її до того, як вона буде подана до вищестоящого керівництва. Цей процес чітко регламентований. У випадку, якщо поліцейський все-таки не погоджується з оцінкою після її офіційного оголошення, він має право оскаржити їх вищестоящему керівнику. У великих департаментах це зазвичай стандартна процедура (письмова заява визначеної форми, яка подається у визначені строки тощо), а у невеликих керуються загальним трудовим законодавством.

У фаховій літературі наявна дискусія щодо доцільності такої оцінки. Найбільше критикують review самі поліцейські, називаючи його бюрократичною формальністю, яка відбирає значну кількість часу осіб керівного складу та не дозволяє реально оцінити якість роботи своїх підлеглих. У маленькому поліцейському департаменті, зазначають вони, кількість ієрархічних рівнів невелика; а в дуже великому — процес написання характеристик перетворюється в механічну рутину (існує навіть програмне забезпечення, що дозволяє генерувати їх зі стандартних фраз)[80]. З іншого боку, ця критика не враховує того факту, що така система оцінки виконує не тільки

[80] *Панеях Э.Л.* Практики оценки деятельности полиции в США / Фонд «Общественный вердикт», 16.10.2011 // http://publicverdict.org/topics/p_assessment/9736.html.

функцію відстеження прогресу поліцейського, а також є запобіжником необ'єктивної оцінки в майбутньому, адже фіксує попередні оцінки та підстави їх формування, регламентує процес накладення санкцій, не дає заднім числом згадувати старі провини тощо.

3.1.2 Якісна оцінка (підрозділу)

Поліцейські департаменти (а також окремі територіальні підрозділи у складі великих департаментів у містах) оцінюються за двома системами, які конфліктують між собою.

З одного боку, наявні стандартні статистичні показники, зручні для бюрократичної звітності; з іншого — оцінка місцевих жителів стає все більш популярною із поширенням концепції "community policing". Тому, паралельно з традиційною системою поліцейської звітності, існує практика опитувань місцевого населення.

Вони варіюються від елементарних "community feedback forms" (переважно на веб-сайтах), до комплексних досліджень, під час яких оцінюються пріорітети місцевих жителів, очікування щодо поліції[81], відповідність реальної діяльності поліції цим пріорітетам і очікуванням, реальну безпеку життя в окрузі та безпеку "по відчуттям" (sensitive). Опитування можуть бути обрані муніципалітетом в якості офіційного інструменту оцінки діяльності поліції нарівні зі статистичною звітністю. Вони також можуть ініціюватися самим поліцейським департаментом, громадськістю або вченими (або тим же муніципалітетом — але без рішення про їх використання в якості елемента офіційної оцінки) — в цьому випадку вони, природно, носять рекомендаційний характер. Статусу офіційної оцінки може набути тільки показник, який прийнятий виборним органом і оголошений в якості офіційного показника заздалегідь.

Один з наслідків такої концепції оцінки — підвищена увага до функцій, що належать радше до категорії сервісу для населення, ніж до категорії виявлення злочинів і притягнення до відповідальності осіб, що їх вчинили. Відтак, важливим кількісним показником стала середня швидкість відповіді на телефонний виклик, або співвідношення суми заборгованостей по аліментах, виплачених в результаті роботи поліції до кількості бюджетних коштів, витрачених на енфорсмент законодавства про аліменти в цьому році тощо[82].

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

[82] *Hickman, Matthew J.* and *Brian A. Reaves.* (2001). Community Policing in Local Police Departments, 1997 and 1999. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics.

PERF (Police Executive Research Forum) – одна з комплексних систем оцінки на рівні місцевої поліції невеликого муніципального підрозділу, розроблена професійною асоціацією керівників поліцейських підрозділів США в 1999 році[83].

Ця система складається з трьох ступенів:

1) дослідження очікувань місцевої громади на підставі якого формується система якісних критеріїв;

2) виходячи з очікувань розробляється система формальних показників, які в подальшому використовуються для практичної оцінки діяльності поліції (враховуються як об'єктивні показники, тобто реальний стан справ, так і відчуття громадян та уявлення про поліцію, наприклад "страх перед злочинністю");

3) після апробації нової системи оцінки, пропонуються організаційні зміни з метою створити "accountability structures" – систему зворотнього зв'язку, що закріплює стимули працівників всіх рівнів до обраних показників.

Таким чином, імплементувавши цю систему оцінки, поліція округу або муніципалітету отримує власну, унікальну систему оцінку діяльності поліції, яка ґрунтується на потребах місцевої громади.

3.1.3 Кількісні показники

Проблема кількісної оцінки діяльності підрозділу, як і окремого працівника, має місце лише в найбільших поліцейських управліннях, де штатна чисельність є значною і територія муніципалітету поділена на ділянки (подібно до наших відділень/відділів поліції). Критерії, що використовуються в таких випадках, не дуже відрізняються від описаних нами вище: відсоток розкритих справ по відношенню до зареєстрованих (аналог "розкриття"), співвідношення кількості арештів до кількості зареєстрованих злочинів, кількість виявлених злочинів (за видами) та динаміка їх показників тощо.

Кількісні критерії називають "традиційними", адже вони застосовуються починаючи з 30-х років XX століття та настільки глибоко присутні у поліцейські практиці, що впливають на питання просування по службі тощо, хоча не є обов'язковими.

Однак, є суттєва різниця від описаної нами системи АПМР+1: в США не існує формальних методів інтерпретації статистичних даних (автоматичного перетворення в конкретне управлінське рішення);

[83] Наприклад, один з останніх звітів – Recommendation on Advancing Community Policing in the Pasco Police Department (2016) / https://ric-zai-inc.com/ric.php?page=detail&id=COPS-W0809.

інтерпретація залишається на розсуд особи, яка ці дані отримує (вищого начальника всередині поліції або комітету при органі місцевого самоврядування)[84].

Тим не менше, найбільш впливовою системою показників, за якими преса і суспільство судять про стан справ в поліції в масштабах країни і штату є кримінальна статистика — Uniform Crime Reports[85] — щорічний звіт, який видає ФБР на основі агрегації даних поліцейської звітності. Оскільки законодавство про кримінальну відповідальність має суттєві відмінності в залежності від штату, порівняння даних по всім видам злочинів не видається можливим. Тому звіт містить вісім найбільш серйозних та поширених злочинів, склад яких суттєво не різниться в залежності від штату. Це чотири насильницькі злочини: вбивство, зґвалтування, пограбування і нанесення тяжких тілесних ушкоджень, і чотири злочини проти власності: крадіжка зі зламом, крадіжка (мається на увазі — крадіжка без незаконного проникнення в приміщення), угон автомобіля та підпал.

На їх основі вираховується сукупний індекс і вважається, що його динаміка відображає тенденції, характерні для злочинності в США в цілому. Далі різні організації, зокрема журналісти, порівнюючи ці індекси, говорять про ситуацію в країні загалом та роботу поліції, зокрема, що є традицією для американського суспільства.

При цьому, ці дані порівнюються із наймасштабнішим опитуванням, яке здійснюється за рахунок федеральних коштів — National Crime Victimization Survey (NCVS), в ході якого опитується репрезентативна вибірка американських домогосподарств. Її розмір — близько 45 тисяч, причому в кожному з обраних домогосподарств опитуються всі дорослі, що дає 70-80 тисяч опитаних. Респондентам ставляться питання, чи ставали вони жертвою злочину в минулому році, і за яких обставин. Це опитування дозволяє вирішити два завдання: 1) так як далеко не всі злочини стають відомі поліції (віктимна злочинність), то пряме опитування дозволяє зібрати дані по різним видам злочинів, і отримати більш точну картину структури злочинності; 2) окрім кількості збираються дані про жертву, обставини злочину, причини, через які жертва не звернулася в поліцію, зокрема й про досвід контакту з поліцією, якщо жертва злочину в поліцію звернулася.

[84] От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Март 2011) Авторский коллектив: Панеях Э.Л., Титаев К.Д.. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2011. – С. 12.

[85] Unifor Crime Reports [Електроний ресурс] // Режим доступу: https://ucr.fbi.gov/

Кримінологи в цілому вважають, що дані NCVS відображають стан злочинності, що більш приближений до реальності ніж офіційна статистика. Однак увага з боку суспільства до них значно менша ніж до офіційної статистики, тому NCVS користуються здебільшого вчені та професійні аналітики всередині поліцейської системи[86].

Таким чином, ми отримуємо баланс між офіційною кримінальною статистикою, що складається з агрегованих даних, що надаються поліцією та кримінологічним зрізом, який дозволяє не тільки корегувати ці дані, а також отримати відомості про віктимну злочинність. Це важливо, адже до неї також відносяться злочини, що були приховані самою поліцією, тобто можна отримати інформацію про рівень зловживань поліцією.

3.2. Сполучене Королівство

3.2.1 Загальні відомості

Поліція в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії відповідно до закону про поліцію (Police Act) 1964 року організована за територіальною ознакою і координується Міністерством внутрішніх справ (Home Office).

Територія країни поділена на поліцейські райони (police area), які або збігаються з межами графств (county) чи великих міст, або поширюють свою дію на дві-три адміністративні одиниці (об'єднані поліцейські райони), що знаходяться поруч між собою.

Поліція Англії і Уельсу (основний предмет огляду) складається з 43 територіальних поліцейських одиниць (police, constabulary), які є автономними та незалежними у своїй поточній діяльності державними агентствами, відповідальними за правопорядок на своїй території. Найстарша з них (з 1829 року), найбільша і найавторитетніша - столична поліцейська служба (Metropolitan Police, "Скотленд Ярд").

На рівні територіальних служб і командних одиниць (BCU) діють галузеві підрозділи за напрямками діяльності, перш за все, відділення карного розшуку (criminal investigation department, CID).

Регіональну (територіальну) поліцейську службу очолює головний констебль (chief constable), який відповідає за її діяльність і звітує

[86] *Панеях Э.Л.* Практики оценки деятельности полиции в США / Фонд «Общественный вердикт», 16.10.2011 // http://publicverdict.org/topics/p_assessment/9736.html.

перед спеціальним місцевим органом управління поліцією — поліцейським комітетом (police authority), до якого входять як депутати, колишні працівники поліції, судді, так і представники громадянського суспільства.

3.2.2 Залучення громадськості до планування та оцінки роботи поліції

Важлива ознака англійської поліції, характерна також і для інших органів державної влади Великобританії — громадські організації (асоціації, фонди) беруть суттєву участь в розробці правил і пріоритетів роботи поліції. Вони визнаються державою як партнери, що висловлюють відповідні галузеві інтереси та наділені для цього необхідними повноваженнями[87].

Починаючи з 1990-х років все більш важливою в плануванні і оцінці роботи поліції є взаємодія з місцевими органами влади та місцевими громадами, шляхом спільної підготовки планів та оцінки результатів роботи поліції спільними робочими органами (комісії, робочі групи), до яких входить громадськість[88].

Також з 1992 року в поліції з'явилась практика, відповідно до якої місцева влада повинна збирати і публікувати показники ефективності діяльності поліції як органу влади на локальному рівні. Закон про місцеве самоврядування (Local Government Act) 1999 року зобов'язує поліцейські комітети готувати плани діяльності поліції з відповідними показниками результативності (BPVI, з 2004 р. — SPI), які потім перевіряються Аудиторською комісією (BPVI, с 2004 р — SPI)[89].

Поступово до співпраці із поліцією стали залучатися місцеві спільноти — громади (communities), мікрорайони (neighbourhoods), участь яких в оцінці роботи поліції та обговоренні її планів була серед головних тем останніх міністерських меморандумів щодо реформи поліції.

Крім "зворотнього зв'язку" в плануванні та оцінці, міністерство чекає від сусідських об'єднань допомоги у правоохоронній діяльності

[87] *Golding B.* and *Savage, S.* (2008). Leadership and performance management. In T. Newburn (Eds.), Handbook on the basics of policing. (2nd ed., Pp. 725-759). Portland, Oregon: Willan.

[88] *Dr. Rob Mawby, Dr. Alan Wright*. Written for the Commonwealth Human Rights Initiative (2005) / Режим доступу: http://www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/police/res_mat/police_accountability_in_uk.pdf; Jang, H., Joo, H-J., and Zhao, J. (2010). Determinants of public confidence in police: An international perspective. Journal of Criminal Justice, 38 , 57-68. doi: 10.1016/j.jcrimjus.2009.11.008 .

[89] *Титков А. С.* Оценка деятельности полиции в Англии и Уэльсе / Фонд «Общественный вердикт», 16.10.2011 // http://publicverdict.ru/topics/p_assessment/9739.html.

(neighborhood control)[90] — добровільної охорони порядку в своєму житловому кварталі та сприяння поліції в її діяльності (co-operation, assistance etc.). Таке сприяння полягає у залучені до повсякденної роботи поліції "поліцейських від громадськості" (CSO), які з'явилися на вулиці після ухвалення закону про реформу 2002 року (Police Reform Act)[91] та наділені правом припиняти деякі дрібні правопорушення. Однак, варто зауважити, що вони неоднозначно оцінюються поліцейськими-професіоналами та в якійсь мірі їм притаманні проблеми, схожі до українських проблем із добровільними народними дружинами та муніципальною поліцією.

3.2.3 Плани роботи

Плануванням роботи територіальної поліції займаються головні констеблі, які розробляють щорічні плани (annual policing plans), які відповідають національним (PSA) та територіальним (LAA) пріоритетам. В їх роброблці беруть участь представники Поліцейської інспекції (HMIC) і Аудиторської Комісії, які потім будуть перевіряти якість їх виконання.

Плани публікуються в доступному для жителів території вигляді (зокрема, в інтернеті) та містять в собі основні зобов'язання поліції (Policing Pledge). Також в них пояснюються цілі, принципи і нормативи роботи поліції, відомості про стан злочинності (crime maps) та заходи, які поліція має намір вживати для поліпшення якості своїх послуг.

Зобов'язання формулюються з точки зору окремого споживача послуг, місцевого жителя або осіб, які тимчасово перебувають на території — на яку допомогу вона може розраховувати в тій чи іншій ситуації у випадку звернення до поліції.

Враховуючи те, що система оцінки поліції передбачає "зворотній зв'язок" у вигляді опитування жителів, поліція зацікавлена в тому, щоб зобов'язання були зрозумілими та реалістичними, адже саме за ними буде згодом оцінена ефективність їхньої роботи.

3.2.4 Критерії та індикатори оцінки

Чинні критерії та індикатори оцінки роботи поліції і безпеки місцевих громад (Assessment of Policing and Community Safety,

[90] Open Public Services White Paper (2011). P. 27-28. / Режим доступу: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255288/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf

[91] Police Reform Act 2002 [Електроний ресурс] // The Official Home of UK Legislation. Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents

APACS) являють собою оновлену версію Системи оцінки діяльності поліції (Policing Performance Assessment Framework, PPAF), розробленої в 2004 році департаментом по стандартам роботи (PSU) у співпраці з асоціаціями поліцейських комітетів (APA) і вищих офіцерів поліції (ACPO). Попередня версія системи PPAF, включала в себе 13 показників (груп показників), що відносяться до таких тематичних розділів:

А. Громадяни у центрі уваги:

- оцінка роботи населенням;
- зниження рівня злочинності за даними щорічного опитування (British Crime Survey), а також за даними кримінальної статистики;
- злочини, досудове розслідування яких завершено і вони передані до суду (аналог "розкриття");
- кількість арештів у випадках вчинення насилля в сім'ї, коли поліція мала право втручатись та арештовувати тощо.

В. Використання ресурсів:

- показники досягнення цілей в негрошовій і грошовій формах (ефективність роботи поліції в фунтах стерлінгах);
- кількість людино-годин, пропущених в поліції (офіцер, цивільний працівник) через хворобу;
- тощо.

По кожному з критеріїв (зниження рівня злочинності, розкриття злочинів, підвищення безпеки тощо) поліцейським службам, що входять до територіального підрозділу, присвоюється оцінка за "шкільною" системою ("відмінно", "добре", "посередньо", "погано") із зазначенням її динаміки ("поліпшення", "стабільно", "погіршення").

Результати публікуються у звітах, які перебувають у вільному доступі в мережі Інтернет, публікуються у газетах та на сайтах інформаційних агенства, зокрема у вигляді "порівняльних мап", списків кращих і гірших служб тощо.

"Зворотній зв'язок" від населення, тобто споживачів 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, PCB; до 1985 р), Управлінням з розгляду скарг на поліцію (Police Complaints Authority, PCA; в 1985 — 2004 рр.), зараз — Незалежною комісією зі скарг на поліцію (Independent Police

Complaints Commission, IPCC), уповноваженої неурядової корпорацією (public corporation)[92].

3.2.5 Облік та підтримка системи

Технічно оцінка за показниками вноситься до централізованої онлайнової аналітичної бази даних iQuanta, що містить ключові індикатори роботи понад 6 тисяч виконавців (підрозділів поліції), які мають доступ до цієї бази. Основні індикатори роботи включаються в планові стратегічні документи місцевих органів влади (місцеві угоди про державні послуги, LAA), аналізуються Національним агентством щодо поліпшення роботи поліції (NPIA), оцінюються Поліцейської інспекцією (HMIC) і Групою управління ефективністю роботи поліції (PPSG).

"Поліцейська інспекція (HMIC) здійснює перевірку діяльності поліцейських підрозділів, за результатами яких готує тематичні та періодичні (щорічні) звіти щодо оцінки діяльності поліцейських підрозділів з рекомендаціями[93].

Одним із інструментів такої оцінки є "PEEL оцінювання" (police effectiveness, efficiency, legitimacy — поліцейська ефективність, продуктивність, легітимність).

Ефективність оцінюється щодо того, як поліція виконує свої обов'язки, зокрема, зниження рівня злочинності, захист вразливих груп населення, боротьба з антигромадською поведінкою, ліквідація надзвичайних подій та інші сервісні виклики. Продуктивність оцінюється по відношенню до того, якими коштами досягається результат. Легітимність оцінюється по відношенню до того наскільки етично і в рамках закону працює поліцейський підрозділ[94]"[95].

Окрім цього підтримку роботи системи здійснюють аналітичні служби МВС. Вони, зокрема, забезпечують поліцейські підрозділи необхідною зовнішньою статисткою, наприклад, даними про щільність автомобільного руху, які необхідні для розрахунку

[92] *Титков А. С.* Оценка деятельности полиции в Англии и Уэльсе / Фонд «Общественный вердикт», 16.10.2011 // http://publicverdict.ru/topics/p_assessment/9739.html.

[93] HMIC publications [Електроний ресурс] // HMIC official site. Режим доступу: https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/publications/

[94] PEEL 2014 Methodology [Електроний ресурс] // CJI official site. Режим доступу: http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/2014-peel-methodology.pdf

[95] *Куба Н.Я.*, Тополевський Р.Б. Система оцінки ефективності роботи національної поліції / Реформування органів внутрішніх справ / колектив авторів; упоряд. Є.Ю. Захаров; ГО "Харківська правозахисна група". – Харків: ТОВ «Видавництво "Права людини"», 2016. – С. 212.

відносних показників при розслідування обставин на дорогах тощо. У вдосконаленні поліцейської статистики та обліку злочинності беруть участь також самоврядні організації поліцейських. Наприклад, Асоціацією старших офіцерів поліції (ACPO) були розроблені національні стандарти реєстрації злочинів (National Crime Recording Standards, NCRS), які використовуються поліцією з 2002 року.

3.2.6 Контроль

В залежності від рівня оцінки, змінюється ступінь контролю за виконанням планів та поточною діяльністю поліції, масштаби втручання в роботу поліції з боку зовнішніх організацій. За нормальних умов поточна діяльність територіальної поліцейської служби контролюється поліцейської комісією (police authority) регіону, в якому вона діє, а Поліцейська інспекція (HMIC) оцінює її діяльність в масштабах країни, в порівнянні з іншими поліцейськими службами. У випадку тривалої негативної динаміки за одним із показників Поліцейська інспекція бере під особистий контроль таку службу, спостерігає за нею, пропонує меморандум (public interest letter) з програмою подальших заходів, який потім обговорюється Групою управління ефективності і, після її схвалення, надходить до міністра внутрішніх справ.

Поліцейська служба, робота якої визнана незадовільною, перебуває в "ручному управлінні" міністра внутрішніх справ, який вживає заходів (включаючи зміну головного констебля), щоб виправити стан справ на краще та вирівняти динаміку на позитивну.

3.3 Польща

Демократичні перетворення у Польщі упродовж 90-років XX ст. сприяли реформуванню поліції на засадах поступової децентралізації управління поліцією і впровадження елементів стратегії діяльності, ґрунтованої на взаємодії з населенням. Під час адміністративної реформи кінця 90-х років XX ст. було враховано потреби територіальних громад, на теренах яких виникли дільничні осередки, уповноважені на усунення загроз для публічної безпеки і порядку на локальному рівні[96].

Проблеми, з якими зіткнулася польська поліція під час реформи подібні до інших країн, які зазнали значних політичних та

[96] *Проневич О.С.* Реформування національних поліцейських систем Німеччини та Польщі у 90-х роках XX ст.: стратегічні напрями і результати / Право і безпека. 2011. №1(38). – С. 47.

економічних реформ у 90-х роках XX століття. Певною мірою вони нагадують ті проблеми, які сьогодні перешкоджають реформам, зокрема й система оцінки ефективності роботи поліції.

Незважаючи на заперечення різних політичних кіл і негативну громадську думку, було прийнято рішення про проведення корінних організаційних змін у новоствореній поліції, включно із звільненням осіб, які дискредитували себе, і не здатні до роботи в нових умовах.

Така політика призвела до некомплекту особового складу та зниження якості роботи поліції в цілому. Все це відбувалось в умовах зростання злочинності, що породжувало страх у суспільстві, яке вимагало від поліції ефективнішої роботи. Такі вимоги були обумовлені не тільки реальною загрозою, а й викривленням інформації з боку засобів масової інформації[97], а також політиків[98].

До 2006 року оцінка ефективності роботи польської поліції була подібною до української (кількісно-статистичною). Система оцінки ґрунтувалося виключно на статистичних даних, зосереджених головним чином на оцінюванні діяльності кримінальної служби поліції.

У 2006-2007 році польською поліцією були проаналізовані системи оцінки поліції у Великобританії, Норвегії, Нідерландах, Іспанії, Франції та Німеччині. За результатами проведеного аналізу було визначено основі характеристики “европейських” систем оцінки ефективності роботи поліції:

- у більшості аналізованих країн оцінювання відбувається як на центральному, так і на місцевому рівнях;
- у всіх аналізованих країнах оцінювання відбувається в межах 1-го року (період);
- у всіх країнах для оцінювання роботи поліції використовуються дані кримінальної (правової) статистики;
- у більшості країн знаряддям оцінювання, окрім статистики, є дослідження громадської думки, які проводяться незалежними дослідницькими центрами (соціологічними організаціями);

[97] *Kamil Fil.* Wizerunek policji w opinii mieszkańców Lublina / Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska. Lublin-Polonia. Vol. XI. Sectio K, 2004. – P. 150.

[98] *Плывачевский В.* Реформирование полицейской системы Польши / В. Плывачевский, П. Воланчик // Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: Процесс и прогресс / (П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др. ; под ред. М. Капарини, О. Маренина). – К. : Задруга, 2005. – С. 90.

– у кількох країнах для оцінювання використовується також внутрішній аудит.

Починаючи з 2007 року відбувся поступовий перехід від "статистичних" критеріїв оцінювання до об'єктивних показників роботи правоохоронних органів[99] шляхом запровадження нової системи оцінки ефективності роботи поліції, яка містить не тільки кількісно-статистичний компонент, а й якісний.

Щорічно відбувається планування — визначення пріорітетів на рік — які мають вагу в загальній оцінці в залежності від потреб територіальної громади та поточної ситуації із злочинністю у конкретній місцевості. Виконання плану пріорітетів роботи — комплексна оцінка, яка містить кількісний та якісний компоненти.

Під якісним компонентом в першу чергу слід розуміти такий критерій оцінки діяльності поліції як громадська думка, яка досліджується шляхом проведення соціологічних опитувань[100] професійними незалежними соціологічними установами на державне замовлення на підставі тендерів.

Вищевказану систему оцінки роботи поліції запроваджено розпорядженням Головного коменданта поліції (керівник поліції держави), у якому визначено основні методи та форми виконання завдань поліції у сфері планування і звітності, види документів, а також строки їх підготовки. Позитивним нововведенням цього розпорядження було те, що показники оцінювання ефективності воєводських (на зразок обласних) комендатур підрозділів поліції тісно пов'язані з роботою територіальних підрозділів виконавчого рівня. Тобто результати соціологічних досліджень безпосередньо залежать від результатів проведених опитувань на місцях, які обслуговують територіальні підрозділи, тому робота поліцейських формувань вищого рівня прямопропорційно залежить від роботи підпорядкованих їм низових підрозділів[101].

[99] Zarzadzenie Nr. 15/99 Komendanta Glownego Policji z dnia 23 wrzesnia 1999 r. w sprawie metod i form wykonywania zadan przez dzielnicowego i kierownika rewiru dzielnicowych // Dziennik Urzedowy Komendy Glownej Policji. – 2000. – Nr. 15. – Poz. 107.

[100] Див.: *Brzeźniak A.* Satysfakcja z pracy policjantów i pracowników policji - raport z badania // Режим доступу: www.policja.pl/download/1/103249/raport_satysfakcja_PDF.pdf; Brze niak A., Chmielewska A., Firsiuk M., Furgaua B., Kubik J. Satysfakcja z pracy policjantów i pracowników cywilnych Policji – opinie o sytuacji i warunkach pracy oraz kondycji materialnej // Satysfakcja z pracy policjantów i pracowników cywilnych Policji - opinie o sytuacji i warunkach oraz kondycji materialnej. – Szczytno 2011.

[101] *Татаров О.О., Керевич О.В.* Удосконалення оцінювання роботи підрозділів органів внутрішніх справ / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011. – № 1.

Пріорітети Головного коменданта поліції

Основою нової системи є “пороги успішності”, тобто визначення максимальних результатів, яких необхідно досягти відповідному органу за визначений період[102].

Ефективність роботи поліції вимірюється у межах п'яти Пріоритетів Головного коменданта поліції за допомогою показників, запропонованих Робочою групою з питань планування та оцінки ефективності роботи поліції за погодженням з воєводськими комендантами[103].

Вага кожного пріорітету у загальній оцінці є різною. Наприклад, у 2013 та 2014[104] році поліція оцінювалась за такими пріорітетами:

1. Удосконалення обслуговування громадян як результат швидкої і ефективної реакції поліції на інцидент — 44% (від загальної оцінки).

...

Показник №2: Оцінювання роботи поліцейських, які виконують службові обов'язки поблизу місця проживання (показник на базі “Польського дослідження злочинності”);

Показник №3: Час реагування на інцидент (подію);

Показник №4: Оцінювання співпраці між поліцейськими служби громадської безпеки і поліцейськими кримінальної служби, а також оцінка активності керівників у цій сфері (на базі дослідження задоволення роботою);

Показник №5: Кількість громадських дискусій на відділ поліції протягом року;

Показник №6: Ефективність розшуку безвісті зниклих осіб;

Показник №7: Ефективність пошуку осіб, які переховуються від правоохоронних органів або правосуддя.

2. Дії поліції, спрямовані на підвищення рівня безпеки на дорогах — 12% (від загальної оцінки).

Показник №8: Відсоток працівників дорожньої поліції, які виконують свої обов'язки безпосреденьо на дорозі;

[102] *Ibid.*

[103] Regulamin strazy miejskiej m. st. Warszawy : uchwala Rady miasta stolecznego Warszawy z dnia 2 marca 2007 roku Nr. VI/59/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://strazmiejska.kei.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=259.

[104] У 2013 та 2014 роках пріорітети були майже такі однакові. Див.: Каталог показників для обласних (столичного) управлінь поліції Польщі на 2014 рік [Електроний ресурс] // Національна громадська платформа “Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність, 08.05.2015. Режим доступу: http://police-reform.org/library/katalog_pokaznikiv_ dlya_oblasnih_stolichnogo_upravlin_policiyi_polschi_na_2014_rik

Показник №9: Відсоток ДТП, спричинених певними учаснками дорожнього руху (водій-пішохід), і ефективність правових заходів, застосованих до таких учасників.

3. Захист інтересів громадян, підприємців і Державного казначейства шляхом ефективнішої боротьби з економічною злочинністю — 12% (від загальної оцінки).

Показник №10: Відсоток службовців тих підрозділів, що займаються слідчо-оперативними діями по боротьбі з економічною злочинністю, виокремлених із загальної кількості службовців, які працюють у відділі.

...

4. Забезпечення оптимальних умов виконання службових обов'язків/роботи поліцейськими і працівниками поліції з метою удосконалення якості завдань, які вони виконуть — 24% (від загальної оцінки).

...

Показник №15: Рівень задоволення обладнанням робочого місця поліцейських і співробітників поліції (опитування задоволення);

...

5. Покращення роботи поліції шляхом впровадження і використання сучасних телеінформаційних і фінансових рішень – 8% (від загальної оцінки).

Показник №18: Відношення кількості проектів, представлених Окружними Управліннями Поліції до фінансування в рамках фондів допомоги з національних і закордоних джерел, до кількості проектів, прийнятих на фінансування в рамках фондів допомоги з національних і закордонних джерел;

...

6. Діяльність, скерована на забезпечення безпеки масових заходів (додатковий).

Показник №20: Стандартизований звіт якісного (описового) характеру для Окружних Управлінь Поліції.

"Пороги успішності" встановлюються для окремої воєводської комендатури залежно від результатів минулого року або тенденцій останніх трьох років.

Наприклад, показник №12 — "рівень відчуття безпеки мешканцями під час прогулянки в околиці після настання вечірніх сутінків". За результатами роботи протягом минулого року воєводські комендатури

поділено на три групи:

1 – комендатури, показники яких у рейтингу нижчі від середнього, мають завдання покращити результати не менше ніж на 2 %;

2 – комендатури, які досягли середнього рівня або їх показники відрізняються від середнього значення не більше ніж на 0,5 %, мають завдання покращити результати не менше ніж на 1 %;

3 – комендатури, які показали результати роботи вище від середнього значення, мають завдання наступного року не погіршити отриманого результату.

Інший приклад, показник №3 — час реагування на подію (інцидент). Для його обчислення враховується час з моменту отримання повідомлення про подію до моменту прибуття на місце інциденту поліцейських і передання інформації черговому про початок з'ясування обставин. При цьому, аналіз досягнутих результатів стосується лише підрозділів із цілодобовою черговою частиною.

Досягненням середнього значення показника вважається результат у 70 % виїздів на місце події, які здійснено не довше ніж за 15 хв у місті та 30 хв у сільській місцевості.

Якісна оцінка

Соціологічні дослідження, результатом яких є оцінка громадської думки щодо ефективності діяльності поліції поділяються на дві групи:

а) результати дослідження громадської думки (зовнішня оцінка);

б) результати дослідження думки поліцейських (внутрішня оцінка).

Зовнішня оцінка стосується насамперед таких питаннь як відчуття безпеки, оцінювання роботи польської поліції та оцінювання поліції як інституції (порівняно з іншими державними інституціями)[105]. Респондент — доросла особа (зазвичай після досягнення 15-річного віку). Найбільше дослідження — Польське дослідження злочинності, яке проводиться з 2007 року[106].

Внутрішня оцінка стосується насамперед рівня задоволення поліцейських своєю роботою, мотивації до неї, оцінки окремих сфер

[105] Одне з останніх опитувань показало, що поліція є другим, поряд із армією органом влади, які найкраще громадяни оцінюють в цілому. Дослідження Centrum Badania Opinii Publicznej (CBOS) було проведено на 17-23 вересня 2015 року, вибірка складає – 972 дорослих польских громадян. Див. дет.: http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/117282,CBOS-69-proc-respondentow-dobrze-ocenia-Policje.html.

[106] Одне з останніх досліджень див.: POLSKIE BADANIE PRZESTĘPCZOŚCI. Profil obszarów działania Komend Wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji / Komenda Główna Policji, Warszawa 2014.

функціонування поліції (грошове забезпечення, відносини між рядовим і начальницьким складом тощо). Такі опитування проводяться самими співробітниками поліції. Найбільше дослідження — циклічне Дослідження задоволення роботою поліцейських і співробітників поліції, що проводиться з 2004 року.

Результати обох досліджень передусім використовуються для визначення головних напрямків роботи польської поліції (в таких документах як Стратегії та Програми), а також для підсумку її ефектів (як показники в Системі оцінювання роботи польської поліції).

4. Система оцінки — комісії

Оцінка ефективності роботи поліції постійно реформується, що ми і бачили на прикладі інших країн. Окрім цього, це динамічний процес, адже вимоги самого суспільства до поліції поступово змінюються та не в останню чергу залежать від соціально-політичної ситуації у країні[107]. Саме тому, в цьому розділі буде більше присвячено увагу комісіям, як одному із запропонованих елементів нової системи оцінки ефективності роботи поліції.

Ми не ставимо перед собою завдання розробити проект нової оцінки, а лише розпочати суспільну дискусію на цю тему. В подальшому необхідно розробити такі документи як концепція нової системи оцінки, проекти нормативно-правових актів, її впровадження тощо.

4.1 Місце та система оцінки в діяльності поліції

Оцінка ефективності роботи поліції — постійна діяльність, яка є частиною управління поліцією. Основна її мета — дослідження, аналіз та з'ясування реального стану справ, як конкретні служби вирішують покладені на них завдання. Ґрунтуючись на її результатах ухвалюються рішення у галузі правоохоронної діяльності, враховуються пріорітети діяльності, посилюють ті чи інші напрями роботи, що впливає на якість, а отже й ефективність роботи поліції загалом.

На думку Ю.Є. Аврутіна ефективність діяльності органів внутрішніх справ — багатофункціональної і складно організованої системи, не може бути оцінена за допомогою якогось одного інтеграційного або головного критерію, обмеженого кількісними показниками

[107] *Moore, Mark H.*, with *Anthony Braga*, The “Bottom Line” of Policing: What Citizens Should Value (and Measure!) in Police Performance, Washington, D.C.: Police Executive Research Forum, 2003.

кінцевих результатів, пов'язаних з рівнем, динамікою, розкриттям злочинів і правопорушень. Критерії ефективності повинні передусім відображати правову і соціальну специфіку діяльності органів внутрішніх, а система критеріїв повинна задовольняти чотири основні вимоги:

а) мати внутрішню будову і певну ієрархію;

б) відрізнятися універсальністю, можливістю застосовувати її на різних ієрархічних рівнях системи поліції та її функціональним підрозділам;

в) давати можливість виділення конкретних суб'єктів оцінки ефективності;

г) бути соціально орієнтованою, тобто направляти діяльність служб підрозділів і окремих працівників на рішення не просто відомчих завдань, а завдань задоволення потреб держави і особистості в забезпеченні правопорядку[108].

Оцінюючи, наприклад, ефективність розкриття злочинів мало зафіксувати факт збільшення кількості розкритих злочинів. Не менш важливо встановити яким чином була організована робота по розкриттю злочину (організаційний критерій), скільки часу, сил і засобів витрачено (економічний критерій), чи було забезпечено дотримання законності при реєстрації заяв про злочини і в ході роботи по їх розкриттю (критерій законності).

Тобто мова йде про необхідність саме якісної оцінки, яка може бути здійснена тільки одноособово керівником конкретного підрозділу чи колективно, зокрема за участі громадськості.

4.2 Законодавчі зміни — комісії та інші форми громадського контролю

Одним із позитивних нововведень в галузі законодавства, що регулює діяльність поліції є запровадження комісій різного роду, до яких входять представники громадськості. Мова йде про такі комісії:

а) атестаційні комісії (*ст. 57 ЗУ "Про Національну поліцію", Наказ №1465 МВС України від 14.11.2015 року*), які вже здійснили "первинну" атестацію та можуть утворюватися в подальшому за рішенням керівника поліцейського підрозділу;

б) поліцейські комісії (*ст. 51 ЗУ "Про Національну поліцію", Наказ №1631 МВС України від 25.12.2015 року*), які утворюються для

[108] *Аврутин Ю.Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел: государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования : автореф. дис. на соискание науч. степени док. юр. наук : спец. 12.00.02 – «Конст. право; Гос. управление; Админ. право; Муниц. право» / Ю.Е. Аврутин. – СПб., 1998. – С. 22-23.

забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання. Конкурс на службу в поліції обов'язково проводиться серед осіб, які вперше приймаються на службу в поліції (*ч. 3 ст. 52 Закону*), щодо інших категорій — за бажанням керівництва;

в) дисциплінарні комісії (в проекті) (*ст. 15 Проекту Закону "Про Дисциплінарний статут Національної поліції України" №4670 від 16.05.2016 року*[109]), які передбачають залучення представників громадськості до розгляду дисциплінарних проваджень з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет в порядку, який затверджується МВС.

Окрім цього, Розділ VIII Закону присвячений громадському контролю поліції та містить положення, що стосуються оцінки її діяльності. Насамперед, з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції (*ст. 86 ЗУ "Про Національну поліцію"*). Цей звіт повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Також керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють.

На жаль, станом на сьогодні реалізація цих норм на практиці не відбулася, так само як і можливість прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади (*ст. 87 ЗУ "Про Національну поліцію"*) залишається лише декларативною нормою закону, а не реальним механізмом впливу місцевої громади на управління поліцією через депутатів обласних, районних або міських рад.

[109] Проект закону "Про Дисциплінарний статут Національної поліції України" [Електроний ресурс] // Офіційний портал Верховної Ради України. Законотворчість. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59106. Станом на 07.12.2016 року – прийнято у першому читанні.

4.3 Комісії

Зважаючи на досвід діяльності вищезазначених комісій (хоча є ряд проблем як у законодавчому регулюванні, так і в діяльності комісій на практиці), ми пропонуємо оцінювати ефективність роботи поліції шляхом її якісної оцінки поліцейськими комісіями на конкретно визначеній території і з урахування місцевих потреб.

Якісна оцінка ефективності роботи органу досудового розслідування має бути основною, а рішення що приймаються комісією — обов'язковими до виконання. Процедура оцінювання та прийняття рішення має бути детально прописана та закріплена на рівні підзаконного нормативно-правового акта, а основні положення міститися у відповідному законі.

До комісій можуть входити представники громадянського суспільства, зокрема, зважаючи на їх спеціалізацію. Видається доцільним, якщо роботу органів досудового розслідування будуть оцінювати представники адвокатської спільноти або колишні судді. В свою чергу, діяльність уповноважених поліцейських у справах дітей представники місцевих органів опіки і піклування тощо.

Поліцейська комісія надає оцінку як поточній діяльності підрозділу, так і оцінює результати виконання щорічно/щоквартально встановлених цільових показників виходячи з потреб територіальної громади, про досягнення яких звітують публічно керівники поліції відповідного рівня.

5. Бюро кримінальної статистики

Кримінальна статистика (правова статистика в частині кримінальної юстиції) потребує реформування, адже сьогодні вона, формуючись відомствами, які надають дані розпоряднику — ГПУ, є викривленою в результаті штучного напрацювання показників у межах "палочної системи" як поліцією, так і прокуратурою.

Причиною викривлення статистики злочинності є "системний конфлікт між цілями кримінологічними та цілями бюрократичними, які переслідують збір кримінальної статистики" (М. Шклярук).

При цьому саме кримінальна статистика містить інформацію про стан злочинності та її тенденції, використовується під час прогнозування і оцінки ефектів діяльності в галузі контролю злочинності[110].

[110] Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности : монография / С. М. Иншаков [и др.] ; под ред. С. М. Иншакова. М. : Юнити-Дана : Закон и право, 2011. С. 1–12.

Неповнота або викривлення даних про злочинність ускладнює формування кримінально-правової політики держави та іноді призводить до прийняття помилкових рішень, що тягнуть за собою відповідні наслідки.

Поліція користується відсутністю зовнішнього контролю за своєю діяльністю з формування правової статистики та відсутністю іншої статистики в державі, окрім власної (хоча технічного забезпечити паралельне ведення статистика навряд чи можливо, а дублювання буде неефективним використанням ресурсів). Як вже було зазначено, причина такого викривлення комплексна, вона полягає у наявності системного конфлікту між кримінологічними та бюрократичними цілями, що стоять перед поліцією.

Проблема також полягає в тому, що знання відомств про те, як і за якими показниками їх оцінюють, а також якими саме цифрами вони можуть обґрунтовувати збереження своєї чисельності, компетенції, бюджету (або його збільшення), в поєднанні з контролем над формуванням цих даних, призводить до того, що створюється ілюзія керованості системи.

Узагалі, в будь-якій бюрократичній організації поступово інтереси суспільства витісняються інтересами відомства, окремих його підрозділів чи навіть окремих працівників[111]. Поліція перебуває у стані, коли вона одночасно демонструє якість своєї діяльності через кількісні показники та виконує соціальних запит — боротьбу зі злочинністю.

Отже, спираючись на кримінальну статистику, законодавець напрацьовує кримінальну політику держави, відповідно — чим більш викривленою стає статистика, тим більш неефективною стає політика боротьби зі злочинністю. Адже відбувається боротьба з уявною злочинністю, ефективність якої, знову ж таки, вимірюється ефективною роботою відомств. Складно напрацьовувати політику, коли замість знання про злочинність у нас є тільки велика кількість

[111] Див.: *Carpenter D. P.* The Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Networks, and Policy. Innovation in Executive Agencies, 1862–1928. Princeton : Princeton University Press, 2001. На думку американського економіста Вільяма Нісканена (William Niskanen) внутрішні інтереси бюрократичної організації проявляються у нарощуванні свого внутрішнього бюджету та впливу, що говорить про успішність роботи та об'єм роботи (виправдання вкладених ресурсів). Правоохоронні органи не виключення із загальних законів розвитку організацій, хоча деякі тендеції і зберігають свою специфіку.

свідчень про те, наскільки вдало відомство впоралось із завданнями у сфері боротьби зі злочинністю[112].

Окрім цього, необхідно враховувати рівень латентності злочинності, адже співвідношення між злочинами, що вчиняються і злочинами, що реєструються складає за оцінками різних кримінологів від 1:2 до 1:10.

До латентної злоичнності відноситься не тільки незареєстрована злочинність, а й та, що не була розкрита з тих чи інших причин. Іншими словами, "окрім невидимої латентної злочинності (певної кількості злочинів, про існування якої нам невідомо) існує і частина "видимої латентності" (було вчинено злочин, але обставини цього злочину і особи, які його вчинили, залишаються невідомими)"[113].

Проблемою сучасної системи оцінки є те, що вона налаштована за принципом невідворотності покарання — "не буває злочину, який неможна розкрити, а бувають працівники, які погано працюють".

Частково підтримуємо думку, що знання про таке соціальне явище як злочинність цінніше за покарання конкретних людей за конкретні злочини. Велика кількість того, що вважається злочином сьогодні, необхідно декриміналізувати. Альтернативні порядки вирішення — цивільні та адміністративні дозволяють вирішувати справи щодо кримінальних проступків шляхом угоди (М. Шклярук).

Виходом з цього замкненого кола відомчої картини злочинності є створення незалежного органу кримінальної статистики, непідконтрольному відомствам та такого, що містить механізми захисту від тиску з боку відомств, що здійснюють реєстрацію злочинів, досудове розслідування по ним тощо.

Наприклад, Бюро кримінальної статистики, адже тільки структура, незалежна від усіх правоохоронних органів, що здійснюють досудове розслідування злочинів може кардинально змінити якість обліку злочинів в країні шляхом розділення стимулів та показників роботи цих органів і процесом наповнення (формування) кримінальної статистики.

Позитивною тенденцією є використання сучасних технологій для обліку злочинів. Насамперед, мова йде про Єдиний державний реєстр досудових розслідувань (ЄРДР), а також електроні системи обліку дій із затриманими особами на кшталт системи "custody

[112] *Bayley, David H.*, Police for the Future, New York: Oxford University Press, 1994.

[113] *Сметаніна Н.В.* Наукові підходи до теорії злочинності у сучасній українській кримінології : монографія / Н.В. Сметаніна; за заг. ред. В.В. Голіни. – Харків : Право, 2016. – С. 123.

records", яка наразі розробляється та впроваджується у діяльності поліції. Це дозволить в майбутньому мінімізувати паперову роботу низових підрозділів щодо подачі статистичних даних, а також посилить контроль за належним фіксуванням дій із затриманим, що впливає на якість кримінального провадження в цілому.

Щодо змістовного наповнення реформи системи обліку злочинів, то вона має рухатися в таких напрямках:

1. система збору статистичних даних має бути автоматичною і мінімізувати можливості керівника відповідного підрозділу вплинути на ці результати;
2. статистичні дані повинні стати предметом аналізу штабно-аналітичних підрозділів Національної поліції та науковців;
3. статистичні дані повинні стати підставою для розробки стратегії охорони правопорядку або визначення пріоритетів безпеки, а не єдиним засобом оцінки діяльності відповідного підрозділу;
4. статистичні дані що стосуються правоохоронної діяльності мають бути доступними, а основні дані мають розміщуватися як відкриті дані на відповідних інформаційних ресурсах правоохоронних органів[114].

Стосовно останнього напрямку, варто пояснити обмеженість даних кримінальної статистики, яку ми маємо сьогодні. Відкрита статистика (дані, що публікуються ГПУ) є настільки неякісною, що не дозволяє застосувувати сучасні методи роботи з даними про злочинність. Фактично вона перебуває на рівні середини XX століття. Не маючи можливості перевіряти гіпотези методом регресійного аналізу[115], складно говорити про ті системні чинники, які впливають на динаміку злочинності. Не видається можливим перевірити

[114] *Куба Н.Я., Тополевський Р.Б.* Система оцінки ефективності роботи національної поліції / Реформування органів внутрішніх справ / колектив авторів; упоряд. Є.Ю. Захаров; ГО "Харківська правозахисна група". – Харків: ТОВ «Видавництво "Права людини"», 2016. – С. 219.

[115] Регресійний аналіз (regression analysis) – метод статистичного аналізу, що дозволяє встановити задану залежність між однією залежною і декількома незалежними змінними одночасно (наприклад, наскільки пов'язаний розмір соціальної допомоги з тих чи інших підстав на кількість крадіжок тощо). Для його застосування необхідні максимально деталізовані дані (агреговані на рівні не вище району). Наприклад, газета The New York Times публікує на своєму сайті мапу вбивств в Нью-Йорку з 2003 року із зазначенням таких даних: де було вчинене кожне вбивство, хто вбивця, хто жертва, який мотив та знаряддя злочину. Ці дані корегують поведінку поліції (маршрути патрулювання) та жителів (ціни квартир). Тільки аналіз мікроданних, на рівні злочинця або злочину, може пояснити злочинність, а от агрегування до регіонального рівня зтирає більшість прихованих зв'язків з даних. Див.: *Скугаревский Д.* Пора

елементарну гіпотезу щодо впливу змін у законодавстві (наприклад, класичне підвищення розміру кримінально-правових санкцій) на кількість злочинів, що реєструються та розкриваються.

Тому важливим кроком є забезпечення доступу до неагрегованих (не узагальнених) даних кримінальної статистики з метою моделювання, пояснення та прогнозування стану кримінальної ситуації в країні.

6. Проблема в широкому контексті: міждисциплінарний характер

Загалом, оцінку ефективності діяльності поліції необхідно розглядати контексті законів управління та оцінки будь-яких інститутів та організацій. В свою чергу на рівні права головним питанням аксіологічного характеру є те, у чому саме полягає його ефективність. Є значна різниця між ефективністю права як дотриманням прав людини та ефективністю права як використання мінімальних ресурсів при досягненні найбільшого ефекту (економічний критерій). Або поєднанням цих двох елементів. В залежності від відповіді на питання ефективності права в частині боротьби зі злочинністю, ми отримуємо абсолютно різні моделі роботи органів досудового розслідування.

Саме тому, спершу необхідно визначати критерій ефективності, а далі — відштовхуючись від нього, будувати систему оцінки. До поліції як організації цілком застосовуються закони управління організаціями, тому систему оцінки ефективності роботи поліції завжди треба розглядати у широкому міждисциплінарному контексті оцінювання роботи організацій взагалі. Вона має розглядатись як предмет соціології права, юриспруденції, економіки права тощо.

Прикладом організацій, для яких також характерні проблеми, пов'язані із співвідношенням кількісних та якісних показників, яка є центральною в оцінці роботи поліції можуть бути:

а) гуманітарна наукова спільнота (як у Академії наук, так і у вищому навчальному закладі) із наукометричними показниками;

б) народні депутати в площині законотворчої діяльності.

заставить данные говорить [Электронный ресурс] // Ведомости. 2013. 11 апреля. Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/11023731/kak_ponyat_ prestupnost, свободный. Загл. с экрана; Шклярук М. С. Правовая статистика: системный конфликт между знанием о преступности и учетом ведомственной работы. — СПб. : Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2014. — 27 с. (Серия препринтов; IRL-02/2014).

Ефективність роботи вченого-гуманітарія активно обговорюється у науковій спільноті внаслідок запровадження наукометричних кількісних показників, наприклад індексу Хірша (*h*-індекс), який є індексом цитування розробленим для галузей технічних наук. Проблема полягає не в тому, що він є кількісним показником, адже він застосовується у всьому світі для оцінки роботи дослідників і наукових колективів, а у співвідношенні між кількісною та якісною оцінкою. На жаль, обсяг якісної оцінки постійно звужується, що породжує покоління вчених які вміють "гарно писати в певному форматі", а наукова стаття у реферованому виданні стає значно вагомішою ніж монографія, яка є основним дослідницьким результатом у гуманітарних науках.

Ефективність роботи народного депутата здебільшого оцінюється за законотворчим процесом — кількість поданих законопроектів, кількість правок поданих в інші законопроекти та формальна присутність на засіданях Комітету, до якого входить народний депутат. При цьому, якість запропонованих змін в площині законодавства не враховується, саме тому, більшість таких змін стосується підвищення розміру санкцій кримінально-правових норм, що ґрунтується на помилковому механічному ототожнені посилення покарання за злочин та його зниження на практиці[116], якого припускається як законодавець, так і суспільство.

[116] Рівень злочинності не залежить від конструкції санкцій. В свою чергу, нормативні конструкції санкцій в цілому не можуть залежати від стану злочинності в країні. Результативність кримінально-правового впливу не може оцінюватися, виходячи з мінливих показників злочинності. Тому зростання кримінальної активності обумовлює, в першу чергу, доцільність перегляду кримінально-правових заборон, а тільки потім, і тільки як наслідок зміни заборон, доцільність модифікації конструкції санкцій. В іншому випадку очевидним було б рішення про механічне посилення покарань при зростанні злочинності, і пом'якшення – при її зниженні. Детальніше див.: *Орловская Н. А.* Основания и принципы построения уголовно-правовых санкций / Н. А. Орловская. – Одесса : Юрид. літ., 2010. – 296 с.

Додаток 1.

Дані кримінальної статистики за 2013-2016 роки: поширені види злочинів

Вид злочинів	Кількість зареєстрованих злочинів від загальної сукупності	Кількість зареєстрованих злочинів від загальної сукупності (у відсотках)	Кількість повідомлень про підозру від кількості зареєстрованх злочинів за цим видом (у відсотках)	Кількість кримінальних правопорушень, за якими кримінальні провадження передано прокурору для звернення до суду з обвинувальним актом від загальної кількості зареєстрованих злочинів за цим видом (у відсотках)	Кількість кримінальних правопорушень, за якими кримінальні провадження передано прокурору для звернення до суду з обвинувальним актом від проваджень, у яких повідомлено про підозру (у відсотках)
2013					
Проти власності	334821	59,4%	31,6%	29,7%	93,9 %
Проти життя	71749	12,7%	46,5%	40,8%	87,7%
Наркозлочини	33982	6%	81,5%	78,3%	96 %
Загалом:	440552 з 563560	78,17%	-	-	-
2014					
Проти власності	311342	58,8%	31,2%	28%	89,8%

Проти життя	61760	11,7%	41,8%	35%	83,4%
Наркозлочини	30494	5,8%	81,6%	75%	91,9%
Загалом:	403596 з 529139	76,3%	-	-	-
2015					
Проти власності	362213	64%	27,6%	25%	90,6%
Проти життя	53794	9,5%	39,1%	32,3%	82,5%
Наркозлочини	25908	4,6%	76,2%	71,9%	94,3%
Загалом:	441915 з 565182	78,1%	-	-	-
2016 (III кв.)					
Проти власності	347075	67,8%	18,9%	16,8%	89%
Проти життя	46470	9%	30,4%	2,3%	82,7%
Наркозлочини	17927	3,5%	53,2%	49,2%	92,5%
Загалом:	411472 з 511851	80,3%	-	-	-

Додаток 2.

Дані кримінальної статистики за 2013-2016 роки: найпоширеніші склади злочинів

Стаття КК	Кількість зареєстрованих злочинів	Кількість зареєстрованих злочинів від загальної сукупності (у відсотках)	Кількість повідомлень про підозру	Кількість закритих кримінальних проваджень із переданням обвинувального акту до суду	Питома вага переданих обвинувальних актів до суду щодо повідомлень про підозру	Кількість кримінальних правопорушень, за якими кримінальні провадження передано прокурору для звернення до суду з обвинувальним актом від загальної кількості зареєстрованих злочинів за цією статтею (у відсотках)
2013						
185[117]	242769	43,07%	72954	69207	94,68%	28,5%
125[118]	50018	8,87%	22528	20069	89,08%	40,1%
190[119]	47142	8,36%	12645	11310	89,44%	24%
186[120]	22695	4,02%	9313	8704	93,46%	38,4%
309[121]	18605	3,30%	16246	15639	96,26%	84%
358[122]	17853	3,16%	8268	6865	83,03%	38,5%
Загалом:	399082 з	70,78%	-	205751	-	-

[117] Крадіжка; [118] Умисне легке тілесне ушкодження; [119] Шахрайство; [120] Грабіж; [121] Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту;
[122] Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів

	563560					
2014						
185	226833	42,8%	70519	64624	91,64%	28,4%
125	37840	7,15%	17053	14698	86,19%	38,8%
190	31963	6,04%	10599	8775	82,79%	33,2%
186	20541	3,88%	7638	6768	88,6%	32,9%
309	16803	3,17%	13827	13014	94,12%	77,5%
358	14830	2,80%	7312	5976	81,72%	40,3%
Загалом:	348810 з 529139	65,84%	-	173311	-	-
2015						
185	273756	48,4%	75657	70276	92,88%	25,7%
190	45964	8,13%	9605	8154	84,89%	17,7%
125	34730	6,14%	13764	11734	85,25%	33,8%
186	22108	3,91%	7174	6398	89,18%	28,9%
309	14890	2,63%	10967	10431	95,11%	70%
358	14243	2,52%	6812	5075	74,5%	35,6%
Загалом:	405691 з 565182	71,73%	-	112068 з 163795	-	-
2016 (III кв.)						
185	266996	52,16%	49793	45337	91,05%	17%
190	41272	8,06%	5628	4673	83,03%	10,6%
125	31211	6,09%	9342	8095	86,65%	25,9%
186	21947	4,28%	5028	4382	87,15%	20%
309	12916	2,52%	6815	6462	94,82%	50%
358	11706	2,28%	3872	3207	82,82%	27,4%
Загалом:	386048 з 511851	75,39%	-	72156 з 100354	-	-

Додаток 3.

Дані кримінальної статистики за 2013-2016 роки: кількість виявлених ОВС злочинів та їх питома вага

	Зареєстровано (без підозри)	Зареєстровано (з повідомлення про підозру)	Передано обвинувальний акт до суду
2013			
Загальна сукупність	563560	223561	205751
Виявлено ОВС	118505	80628	76041
Відсоток від виявлених ОВС (обвинувальний акт)	64,16%		
Відсоток від загальної сукупності	21,02%	36,06%	36,95%
2014			
Загальна сукупність	529139	199263	173311
Виявлено ОВС	65147	50401	43908
Відсоток від виявлених ОВС (обвинувальний акт)	67,49%		
Відсоток від загальної сукупності	12,31%	25,29%	25,33%
2015			
Загальна сукупність	565182	188099	163795
Виявлено ОВС	53815	41039	35287
Відсоток від виявлених ОВС (обвинувальний акт)	65,57%		
Відсоток від загальної сукупності	9,52%	21,81%	21,54%

Додаток 3.

Дані кримінальної статистики за 2013-2016 роки: кількість виявлених ОВС злочинів та їх питома вага

2016 (III кв.)			
Загальна сукупність	511851	115704	100354
Виявлено ОВС	30433	20006	16899
Відсоток від виявлених ОВС (обвинувальний акт)	55,52%		
Відсоток від загальної сукупності	5,94%	17,29%	16,83%

Додаток 4.

Дані судової статистики за 2013-2016 роки: кількість виправдувальних вироків

Рік	Загальна кількість постановлених вироків за рік	Кількість виправдувальних вироків	Процентне співвідношення виправдувальних вироків до загальної кількості вироків (у відсотках)
2003[123]	201 081	524	0,26%
2004[124]	180 100	592	0,32%
2005[125]	160 800	578	0,35%
2006[126]	150 600	910	0,60%
2007[127]	142 400	352	0,24%
2008[128]	146 700	262	0,17%
2009[129]	142 900	331	0,23%
2010[130]	164 700	365	0,22%
2011	Інформація відсутня	Інформація відсутня	
2012[131]	161 400	437	0,27%
2013[132]	135 800	997	0,73%
2014[133]	103 600	803	0,77%
2015[134]	96 000	905	0,94%
2016 (І півріччя)[135]	41 100	463	1,12%

[123] Судимість осіб та призначення мір кримінального покарання у 2003 р. / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/F578EBE235390F64C2257B7B004EAA87

[124] Аналіз роботи судів загальної юрисдикції в 2004 р. (за даними судової статистики) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/8E987864C2A91578C2257B7B004FEBF6

[124] Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2005 р. (за даними судової статистики) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/ vsu.nsf/(documents)/FFFFF5AFA2585614C2257B7B00503B62

[125] Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2006 р. (за даними судової статистики) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/6D9FA0D8DE5FBC4BC2257B7B005078C1

[126] Стан здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2007 р. (за даними судової статистики) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/D392A52D2E5BA5F1C2257B7B00508A2E

[127] Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2008 р. / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/ clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/80C2BA9AFA564C3AC2257B7B0050B377

[128] Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2009 р. / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/CD6B8FC42EF6603BC2257B7B0050DBD5

[129] Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2010 р. / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7E0CBF357826A9DDC2257B7B00510448

[130] Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2012 р. (за даними судової статистики) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/E4549252C88A2C5BC2257B9B002F464C

[131] Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2013 р. (за даними судової статистики) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/264C5A022472BB31C2257D1900315B8D

[132] Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2014 р. (за даними судової статистики) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/08D6D81633314B66C2257E99003B23F0

[133] Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2015 р. (за даними судової статистики) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/D7F9F72E78DA88ECC2257F730036F282

[134] Аналіз стану здійснення судочинства у І півріччі 2016 року (за даними судової статистики) / Офіційний веб-сайт Верховного Суду України // http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/8CB8A0D97939D5B8C2258041004441BB

Додаток 5.

Витяг з Наукового висновку КНУ ім. Шевченка щодо питань, зазначених у листі заступника Генерального прокурора України від 26.09.2016 р. №12/2-230 вих-16. (стор. 1, 3-6)

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

вул. Володимирська, 64/13, м. Київ, 01601 тел. 239-33-33

28.10.2016 № 01/666-19

На №

Заступнику
Генерального прокурора України
Стрижевській А.А.

Шановна Анжело Анатоліївно!

Київський національний університет імені Тараса Шевченка у відповідь на Ваш лист за № 12/2-230вих-16 від 26 вересня 2016 року щодо надання фахової оцінки спеціалістами з кримінального процесу, надсилає науковий висновок, підготовлений фахівцями кафедри правосуддя юридичного факультету: завідувачем кафедри, доктором юридичних наук, професором М.А. Погорецьким та доцентом, кандидатом юридичних наук В.О. Гринюком.

Додаток: на 13 арк.

З повагою,

Ректор ***Л.В. Губерський***

Виконавці:
Погорецький М.А.
Гринюк В.О.
тел. 239 32 45

12/1/16-2062 вх-16
04.11.16

ГЕНЕРАЛЬНА ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ
№246820-16 від 02.11.2016

2016 року №139. В ідеалі досудове розслідування розпочинається (повинне розпочинатися) в момент встановлення факту наявності приводів та підстав до цього.

Саме тому за наявності відповідних підстав для початку досудового розслідування законодавець пов'язує момент початку розслідування: "невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення слідчим, прокурором з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення". Прямої вказівки на підстави для початку досудового розслідування чинне законодавство не містить, однак відповідно до ч. 6 ст. 214 КПК України слідчий повинен у письмовій формі повідомити курівника органу прокуратури про підставу для початку досудового розслідування, тобто про обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

Обставинами, що можуть свідчити про кримінальне правопорушення, тобто підставою до початку досудового розслідування, є ознаки кримінального правопорушення та ознаки складу самого кримінального правопорушення. На нашу думку, для початку досудового розслідування необхідна така мінімальна кількість ознак: суспільна небезпечність і протиправність як ознака правопорушення; об'єкт і об'єктивна сторона як ознака складу правопорушення. Крім того, підстави для початку досудового розслідування є оціночною категорією, оскільки визначаються слідчим чи прокурором в залежності від фактичних даних, що містяться у відповідних приводах до початку досудового розслідування, та ознак самого правопорушення та його складу. Зазначене питання вирішується в кожному конкретному випадку слідчим чи прокурором в залежності від характеру кримінального правопорушення, його особливостей та обставин вчинення.

Слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зобов'язані

прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається (ч. 4 ст. 214 КПК України).

Згідно з п. 1.2 розділу II Положення про порядок ведення ЄРДР в редакції від 06 квітня 2016 року №139, відомості про кримінальне правопорушення, викладені у заяві, повідомленні чи виявлені з іншого джерела, повинні відповідати вимогам п. 4 ч. 5 ст. 214 КПК України, зокрема, мати короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення.

З метою уникнення затягування початку досудового розслідування внаслідок тих чи інших причин законодавець у ст. 214 КПК України передбачає обов'язок слідчого своєчасно внести відомості про кримінальне правопорушення до ЄРДР та розпочати проведення досудового розслідування, провести всі можливі та необхідні слідчі дії до моменту, доки прокурор не визначить іншу підслідність (ч. 2 ст. 218 КПК).

Про початок досудового розслідування кримінальних правопорушень, які слідчому не підслідні, останній доводить до відома прокурора у повідомленні про початок досудового розслідування. Ознайомившись зі змістом повідомлення та виявивши факт розслідування слідчим кримінального правопорушення, яке не віднесено до його підслідності, прокурор виносить постанову про визначення територіальної підслідності, у якій зазначає відомості про: обставини кримінального провадження; орган досудового розслідування, якому відповідно до ст. 216 КПК України підслідне розслідування даного кримінального правопорушення; місце проведення досудового розслідування та слідчий підрозділ, уповноважений здійснити кримінальне провадження. Відомості, зазначені у постанові прокурора про визначення територіальної підслідності, заносяться до ЄРДР.

Таким чином, вищезазначене свідчить про те, що порушення територіальної чи предметної підслідності при зверненні із заявою або

повідомлення про кримінальну відповідальність не є підставою для відмови у 11 прийнятті та реєстрації.

Відповідно до Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події від 06 листопада 2015 року уповноважений працівник чергової частини органу поліції, отримавши заяву (повідомлення) про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію, відразу реєструє її (його) в журналі ЄО та направляє на місце події слідчо-оперативну групу чи групу реагування, а інформацію, яка надійшла до чергової частини органу поліції, про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію на території обслуговування іншого органу поліції уповноважений працівник чергової частини відразу реєструє в журналі ЄО та невідкладно інформує про це той орган, на території оперативного обслуговування якого мала місце така подія. Матеріали про вчинення правопорушення, що містить ознаки кримінального, заборонено передавати до іншого органу поліції без реєстрації в журналі ЄО та внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Таким чином, законодавець на початковому етапі досудового розслідування не передбачає можливості не приймати та не реєструвати заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення та перенаправляти їх за підслідністю без внесення відомостей до ЄРДР.

Слід зазначити, що ні Положення про порядок ведення ЄРДР в редакції від 06 квітня 2016 року №139, ні Інструкція про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події від 06 листопада 2015 року не містять виключень із загального правила прийняття, реєстрації заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, внесення відомостей до ЄРДР про скоєне правопорушення, ознаки якого дають підставу віднести його, відповідно до ч. 5 ст. 216 КПК України, до підслідності Національного антикорупційного бюро України (далі - НАБУ). Крім того, однією з проблем, з якою зіткнулися

правозастосовники, є необхідність внесення до ЄРДР попередньої правової кваліфікації кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність.

Реєстрація усіх без виключення повідомлень здійснюється уповноваженою особою, реєстраторами реєстру. Відповідно до ч. 9 пункту 1 параграфу І Положення про порядок ведення ЄРДР реєстраторами реєстру є: прокурори, у тому числі керівники прокуратур; керівники органів досудового розслідування; слідчі органів прокуратури, поліції, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, та органів Державного бюро розслідувань; детективи підрозділів детективів та внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, уповноважені здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень.

Відповідно ч.4 ст.214 КГЖ України слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається.

Таким чином, ст. 214 КПК України не свідчить про те, що виключно детективи НАБУ та прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі - САП) уповноважені приймати та реєструвати заяви та повідомлення про злочин з формальними ознаками підслідності НАБУ, а реєстрація слідчими та прокурорами інших органів є незаконною.

Слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування після внесення відповідних відомостей до ЄРДР, визначається керівником органу досудового розслідування. Крім того, слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про

Додаток 6.

Витяг з “Інформації про окремі питання діяльності МВС України” (додаток до листа МВС від 27.07.2016 року №1) (стор. 1, 7-8)

Додаток до листа МВС
від 27.07.2016 р. № 1

Інформація про окремі питання діяльності Міністерства внутрішніх справ України.

1. Про перебіг реформи МВС, проведені заходи, досягнуті результати та подальші дії щодо їх реалізації.

У МВС активно вживаються заходи, спрямовані на подальшу структурну та функціональну розбудову Національної поліції України (далі – поліція).

Так, у 2015 році за активної підтримки міжнародних організацій та урядів провідних країн світу розпочатого реалізацію 13 основних проектів розбудови Національної поліції, зокрема:

1) Розвиток підрозділів патрульної поліції.

Метою цього проекту є створення універсального високомобільного підрозділу, який об’єднає у собі функції патрульної та дорожньо-патрульної служби для ефективної профілактики та протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання якісних поліцейських послуг, зменшення аварійності на автомобільних шляхах держави, підвищення рівня довіри населення до поліції.

Партнерами проекту виступили уряди США, Канади, Японії, Австралії, Посольство США в Україні, а також міжнародні та іноземні організації (The European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine), Bureau of International Narcotics and Law Enforcement, International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP), Agriteam Canada Consulting Ltd)).

У межах проекту реалізовано:

- розпочато роботу патрульної поліції у 32 містах України, зокрема:

у 2015 році - в Києві, Львові, Одесі, Харкові, Миколаєві, Луцьку, Ужгороді, Мукачевому, Хмельницькому, Дніпрі;

у 2016 році - в Івано-Франківську, Херсоні, Чернігові, Вінниці, Кременчуці, Черкасах, Полтаві, Тернополі, Житомирі, Борисполі, Чернівцях, Слов’янську, Краматорську, Сєвєродонецьку, Лисичанську, Рівному, Запоріжжі, Кіровограді, Кривому Розі, Сумах, Рубіжному, Маріуполі;

налагоджено взаємодію з громадськістю в рамках реалізації концепції «Поліція та громада» (патрульні поліцейські відвідують навчальні заклади, беруть участь у конференціях і спортивних змаганнях, проводять неформальні зустрічі з активами громад, здійснюють поліцейське піклування).

Загальна чисельність особового складу підрозділів патрульної поліції становить майже 11 тис. працівників. Орієнтовна чисельність особового складу на кінець реалізації проекту - 13 200 працівників.

2) Створення дорожньої патрульної поліції.

Метою цього проекту є створення універсального високомобільного підрозділу для зменшення аварійності на автомобільних шляхах держави.

Київській області;

- у2016 році – у містах Івано-Франківськ, Херсон, Чернігів, Полтава, Тернопіль, Житомир, Чернівці, Слов'янськ, Краматорськ, Рівне, Запоріжжя, Кіровоград, Кривий Ріг, Сєвєродонецьк, Лисичанськ, Рубіжне, Маріуполь, Суми.

8) Humanresource – кадрова політика.

Метою проекту є забезпечення належного кадрового потенціалу для досягнення стратегічних цілей та операційних планів Національної поліції України, відповідності соціальним, економічним, законодавчим та іншим тенденціям, що мають вплив на кадрові ресурси, та збереження гнучкості для забезпечення управління змінами.

Проект реалізується за участю таких міжнародних та іноземних партерів:

- відділ з правоохоронних питань Посольства США в Україні;
- TheEuropeanUnionAdvisoryMissionforCivilianSecuritySectorReformUkraine (EUAM Ukraine);
- InternationalCriminalInvestigativeTrainingAssistanceProgram (ICITAP).

Детальна інформація про хід атестування викладена нижче в п'ятому розділі цього додатку.

Заходи, заплановані для подальшої реалізації проекту:

- вдосконалення організаційної структури Національної поліції України;
- атестування особового складу усіх головних управлінь Національної поліції;
- організація роботи поліцейських комісій та проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади;
- запровадження комплексної системи «Управління персоналом та штатний розпис»;
- організація підвищення кваліфікації та навчання поліцейських.

9) Упровадження нової системи оцінки діяльності поліції.

Метою проекту є створення принципово нової системи оцінювання ефективності діяльності підрозділів Національної поліції України, виконання вимог Закону України «Про Національну поліцію» щодо визнання довіри населення основним критерієм оцінювання ефективності діяльності поліції, відхід від старих критеріїв оцінювання ефективності діяльності поліції, що призводили до маніпулювання статистичними показниками та приховування злочинів від реєстрації.

Міжнародним партнером проекту єInternationalCriminalInvestigativeTrainingAssistanceProgram (ICITAP).

Етапи реалізації проекту:

1. Підготовчий:

1) підготовка проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України» (липень 2016 року);

2) визначення механізмів реалізації проекту (до кінця 2016 року):

- розробка відповідних нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України щодо реалізації

зазначеної Постанови;

- розробка анкети внутрішнього опитування;
- визначення порядку проведення внутрішнього опитування;
- розробка індикаторів визначення ефективності роботи органів і підрозділів Національної поліції України за пріоритетними напрямами діяльності.

2. Реалізація проекту (до кінця 2016 року):

- упровадження нової системи оцінки діяльності Національної поліції України шляхом проведення соціологічних досліджень незалежними вітчизняними та міжнародними соціологічними службами.

10) Реформування системи ізоляторів тимчасового тримання.

Метою проекту є забезпечення дотримання європейських та світових вимог утримання осіб в місцях позбавлення волі шляхом оптимізації наявної кількості ізоляторів тимчасового тримання (ІТТ), створення базових ІТТ, приведення умов тримання затриманих та осіб, які тримаються під вартою, до відповідних стандартів, а також реалізації рекомендацій національних та європейських правозахисних організацій у частині запровадження міжнародного досвіду поліцейської діяльності у сфері дотримання прав і свобод людини під час перебування в місцях несвободи.

В рамках проекту:

- розроблена інформаційна підсистема типу Custodyrecords (Записи про утримуваного), проводиться її випробування в ІТТ ГУНП в м. Києві. В процесі реформування призупинено функціонування 79 ІТТ, ліквідовано – 27;
- у 2016 році заплановано впровадження зазначеної інформаційної підсистеми в усіх базових ІТТ.

Заходи, заплановані до реалізації в межах проекту:

- оптимізувати існуючу структуру ІТТ (з 380 до 147), що у свою чергу дасть змогу зменшити кількість обслуговуючого персоналу (з 3,4 до 2,3 тис.) та зекономити кошти на утримання цих установ (з 9,5 до 3,6 млн. грн.);
- побудувати 14 нових ІТТ, провести ремонт приміщень у 56 існуючих та реконструювати 80 споруд;
- провести зустрічі з головами територіальних управлінь Державної судової адміністрації України з питань обслуговування судових органів та порядку конвоювання взятих під варту осіб до базових ІТТ.

11) Criminalinvestigation – реформування блоку кримінальної поліції та слідства, створення служби детективів.

Метою проекту є створення універсальної служби детективів, яка об'єднає у собі функції оперативних та слідчих підрозділів, зменшить навантаження на слідчих, підвищить якість досудового розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів, а також спростить процедуру досудового розслідування шляхом запровадження інституту дізнання.

Зазначене планується здійснити за рахунок об'єднання слідчих та розшукових підрозділів в єдиний орган досудового розслідування (детективів), у зв'язку з тим, що відповідно до Кримінального процесуального кодексу України основна роль у розслідуванні злочинів належить слідчому, у той час,

Науково-практичне видання

Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від “палиць” до нової системи

(на прикладі органів досудового розслідування)

Коректор *Тетяна Гончарук*
Дизайн, верстка *Іван Юрчик*

Підписано до друку 14.12.2016
Формат А-5 Тираж 1000 примірників
Асоціація українських моніторів дотримання прав людини
в діяльності правоохоронних органів (Асоціація УМДПЛ)
01001, Київ-1, а/с 496, тел.: (044) 253-40-36
umdpl.association@gmail.com

Віддруковано на обладнанні видавничого центру «Софія-А»
04053, м. Київ, вул. Обсерваторна 12-Б

Експертна група “Поліція під контролем” запровадила серію науково-практичних видань, яка присвячена системним проблемам в діяльності української поліції.

Науково-практичне видання “Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від “палиць” до нової системи (на прикладі органів досудового розслідування)” присвячене “палочній системі” або як її прийнято іменувати у науці — системі оцінки ефективності роботи поліції за аналогічним періодом минулого року +1 (АПМР+1), яка на практиці продовжує існувати в органах досудового розслідування по інерції, хоча й формально була скасована понад рік тому. Її наслідки — ряд порушень прав людини у системі кримінальної юстиції та викривлення знання про злочинність в цілому, які мають місце ще з часів радянської міліції.

У цьому виданні розглядається історія формування системи АМПР+1, механізм функціонування “палочної системи”, чинники, що її обумовлюють та надається стислий виклад проблем до яких вона призводить, зокрема актуальні проблеми формування кримінальної статистики, міжнародний досвід оцінки роботи поліції тощо.

Експертна група “Поліція під контролем” — створена у 2016 році платформа правозахисних організацій, що здійснює комплексні дослідження стану дотримання прав людини в діяльності української поліції. Дослідження дотримання прав людини поліцією здійснюється як у площині правотворчості, так і правозастосування.