

А.А. Сердюк

**МОНИТОРИНГ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ – ПЕРСПЕКТИВЫ
ВЕДОМСТВЕННОЙ СОЦИОЛОГИИ.**

**МОНИТОРИНГ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ – ПЕРСПЕКТИВИ ВІДОМЧОЇ
СОЦІОЛОГІЇ.**

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

В статье анализируются проблемы оценки деятельности органов внутренних дел, рассматривается роль социологических исследований в этом процессе. Анализируется деформация правоохранительной системы, выражающаяся в гонке за наращиванием показателей. Приведены результаты собственных исследований, иллюстрирующие рассмотренные проблемы, анализируются пути их решения. Авторы считают мониторинг правоохранительной деятельности одной из главных перспектив развития ведомственной социологии.

У статті розглядаються проблеми оцінювання діяльності органів внутрішніх справ, розглядається роль соціологічних досліджень в цьому процесі. Аналізується деформація правоохоронної системи, що виражається у вигляді гонитви за нарощуванням показників. Наведени результати власних досліджень, ілюструючи розглянуті проблеми, аналізуються шляхи їх вирішення. Автори вважають моніторинг правоохоронної діяльності однією з головних перспектив розвитку ідомчої соціології.

In article the problems of law-enforcement bodies activity estimation are analyzed, the role of sociological researches in this process is considered. The deformation of law-enforcement system expressed in the race behind escalating of indicators is analyzed. The results of own researches illustrating considered problems are brought, ways of their decision are analyzed. Authors consider the monitoring of law-enforcement activity as one of the main development prospect of the departmental sociology.

Ключевые слова: оценка деятельности органов внутренних дел, мониторинг правоохранительной деятельности, критерии оценки, деформация правоохранительной

системы, гонка за наращиванием показателей, общественное мнение, ведомственная социология.

Ключові слова: оцінка діяльності органів внутрішніх справ, моніторинг правоохоронної діяльності, критерії оцінювання, деформація правоохоронної системи, гонитва за нарощуванням показників, громадська думка, відомча соціологія.

Key words: estimation of law-enforcement bodies activity, monitoring of law-enforcement activity, estimation criteria's, deformation of law-enforcement system, race behind escalating of indicators, public meaning, departmental sociology.

Оценка деятельности правоохранительных органов, как в Украине, так и в большинстве стран мира, является серьезным политическим вопросом. Основные требования к такой оценке – надежность и валидность. Именно эти требования обуславливают повсеместное использование для оценки деятельности правоохранительных органов «системы показателей» криминальной статистики. Изначально, в первичные формы учета (бланки регистрации) преступлений закладываются показатели, по которым в дальнейшем отслеживается эффективность работы правоохранительных органов. В результате становится невозможно отделить статистические показатели отражающие уровень преступности от показателей, отражающих эффективность работы по раскрытию этих преступлений. Такая ситуация порождает ряд проблем о которых пойдет речь в данной статье. Это проблемы, которые призвана решать т.н. ведомственная социология.

Исследования проблем оценки деятельности системы МВД Украины проводились и в советский период в работах Н.Г. Андреева, О.З. Клушина, В.Н. Кудрявцева, А.Г. Ларина, Л.Ш. Берекашвили и др. [1-5], и в период независимости Украины в работах А.М. Бандурки, К.И. Белякова, И.В. Бойко, С.О. Кузниченко, И. Кукушки, В.Л. Пасечника, К.Е. Петрова, Д.О. Проханова, Б.В. Романюка, Е.С. Самойловой, М.Я. Швеца и др. [6-14]. По мнению ученых, ни в советские времена, ни сейчас в системе МВД Украины не было разработано ни надежных критериев оценки ее деятельности, ни методики оценки на основании этих критериев, были разработаны лишь отдельные рабочие фрагменты, но и они носят исключительно ведомственный характер.

С советских времен Украина унаследовала много недостатков, в том числе систему управления деятельностью правоохранительных органов, где над качественными показателями деятельности преобладают абстрактные количественные показатели. Оценка деятельности органов внутренних дел (далее ОВД) базируется на показателе «процент

раскрытия преступлений». Метод сравнения абстрактных показателей работы за определенные периоды деятельности, основан на Приказе МВД Украины от 12 июля 2000 г. № 459 «Об утверждении Положения о критериях оценки результатов деятельности органов и подразделений внутренних дел Украины». Вследствие применения указанного метода оценки деятельности ОВД в Украине произошла деформация правоохранительной системы, которая состоит в возникновении «гонки за наращиванием показателей работы», утаиванием преступлений от учета и оценке работы ОВД исключительно по общим показателям [7]. В результате оценивание приобрело обманчивый характер и уже не обеспечивает обратной связи между результатами и организацией деятельности ОВД, и не побуждает к повышению ее эффективности.

Базирование оценки деятельности ОВД на имеющейся статистической отчетности, «конкретных показателях», и ранжирование структур системы, акцентирует внимание на оценивании лишь отдельных видов работ, вопреки необходимости оценивания деятельности системы в целом. Такой подход, по мнению некоторых ученых, лишь частично и ограниченно решает проблему оценивания деятельности ОВД [8]. Кроме того, использование лишь статистических показателей, приводит к манипулированию отчетностью и делает невозможным объективную оценку деятельности ОВД. Здесь следует понимать, что утаивание от регистрации и учета преступлений является первым и самым мощным «барьером», который блокирует доступ граждан к правосудию и свидетельствует о кризисе правоохранительной системы.

Использование в оценке правоохранительной деятельности количественных показателей преступности и «процента раскрытия преступлений» как основных критериев вызывает «процентоманию» [16] или «гонку за показателями». Работа за текущий период должна быть несколько более результативной, чем за предыдущий – а то накажут, но не слишком – а то в следующий период за показателями текущего не угонишься. Такая ситуация вынуждает работников милиции догонять постоянно возрастающий «вал» абстрактных показателей отчетности за счет изобличения менее весомых преступлений в ущерб выявлению и раскрытию тяжелых, «резонансных». Кроме того, уменьшение или повышение показателей криминальной статистики влияет на профессиональную карьеру работников ОВД. Хорошие показатели - повышение, плохие – увольнение с должности. Так, связь криминальной статистики и дисциплинарной практики переориентирует всю систему МВД с выполнения своих функциональных обязанностей на так называемую «работу на показатели».

Иллюстрирует это пример из проведенного нами в 2007 году мониторинга системы бесплатной правовой помощи в Харьковской области [19]. В ходе исследования был

проведен контент-анализ криминальных дел (проанализировано 605 дел), экспертный опрос следователей (опрошено 120 следователей), проведено 5 фокус-групп и 15 углубленных интервью со следователями. Анализ полученных данных выявил ряд особенностей деятельности правоохранительной системы провоцируемых недостатками системы показателей ее оценки.

Особенности учета вынесенных приговоров привели к тому, что правоприменительная система Украины оказалась ориентирована на вынесение обвинительных приговоров [19]. В Украине процент оправдательных приговоров судов составляет 0,2-0,3%. При том, что во времена сталинских репрессий он составлял 10%, а во времена Русской Империи - 40%. Формально работа следователей оценивается по количеству дел, направленных в суд. Фактически непосредственное руководство оценивает работу следователей по количеству дел, по которым судом был вынесен обвинительный приговор, и применяет дисциплинарные санкции в случае принятия оправдательных приговоров. Выдержка из интервью: «Ежемесячно мы (следователи) получаем информацию из судов, в которые направляли дела, о приговорах, которые были по ним вынесены. Это необходимо для статистической отчетности следователей. В случае принятия оправдательного приговора следователя ожидает дисциплинарное взыскание».

Среди вынесенных обвинительных приговоров 57% вынесены условно, или с отсрочкой выполнения приговора. Судьи объясняют это тем, что большинство присылаемых в суд дел возбуждены по незначительным преступлениям, например среди дел по незаконному обороту наркотиков – большинство по ст. 309 (Незаконное производство, изготовление, приобретение, хранение, перевозка или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов без цели сбыта). При этом судьи хорошо понимают, что таким образом сотрудники милиции и прокуратуры «закрывают показатели».

Практика производства уголовных дел по незначительным преступлениям поддерживает всю правоохранительную систему в дееспособном состоянии, или скорее в состоянии самовоспроизведения. По таким делам работают органы дознания, следователи, прокуроры и, наконец, судьи. Сравнение же общественной опасности и вреда, который причиняют такого рода преступления, с государственными расходами на их раскрытие и расследование показывает их несоизмеримость.

Это хорошо иллюстрирует следующий пример из уголовного дела, которое было возбуждено по ст. 358 Уголовного кодекса (Подделка документов, печатей, штампов и бланков, их сбыт, использование подделанных документов) относительно инвалида 3-й группы, который с целью получения права на безвозмездный проезд в общественном транспорте исправил в своем удостоверении третью группу инвалидности на вторую. Во

время попытки пройти в метро его задержали работниками охраны метрополитена и доставили в райотдел. По делу было проведено 2 экспертизы, опрошено четыре свидетеля и проведено другие процессуальные действия. Наконец дело было передано прокурору, который подписав обвинение направил его в суд. В суде инвалид был признан виновным и осужденным к штрафу. Общий объем уголовного дела составил 120 страниц, весь срок проведения - 52 дня. Ответ на вопрос – что именно нанесло государству больший ущерб, расходы на раскрытие и расследование такого дела или возможные убытки от использования такого удостоверения – на наш взгляд очевиден.

Кроме того, несмотря на то, что цель исследования была иной, наше внимание привлек следующий факт: высокий процент условных приговоров выносится по достаточно серьезным делам с большим ущербом. Вынесение слишком мягких приговоров свидетельствует о коррупции в деятельности судов. Однако если не открывать уголовное дело и не смотреть на его фабулу – по статистическим показателям деятельность правоохранительных органов выглядит успешно. Преступник задержан – статистика ОВД «закрывается». Материалы переданы в прокуратуру, а далее в суд – «закрываются» показатели прокуратуры. В суде вынесен обвинительный приговор – показатели суда «закрываются». В итоге все довольны включая преступника, который получил условное наказание и находится на свободе. А то, что на каждом этапе, возможно, были заплачены взятки, и дело готовилось специально к вынесению смягченного приговора – можно будет выяснить только открыв и прочитав это дело. Со стороны, анализируя исключительно статистические показатели, такое дело выглядит как успешно расследованное, а фактически – преступник делится частью незаконно полученных денег с правоохранительной системой, и остается на свободе. Такой дефект системы оценки деятельности ОВД по количественным показателям дает возможность с одной стороны – «закрывать» показатели несущественными преступлениями, а с другой – провоцирует коррупционным путем снижать ответственность за серьезные преступления, причем так, что это не отражается на самих показателях.

До сих пор попытки ученых изобрести какие-то интегральные показатели результативности и эффективности объективных итоговых критериев оценки деятельности ОВД не дали положительных результатов. Некоторые ученые [7] к основным задачам оценки деятельности органов правопорядка относят «необходимость поднятия их общественного престижа», «уровня доверия граждан», что также приводит к искушению манипулирования статистикой с целью сокрытия негативных показателей и искусственного поднятия имиджа милиции. Хорошо иллюстрирует эту практику следующий пример. В 2007 и 2008 годах нами была предпринята попытка мониторинга проявлений коррупции в деятельности ГАИ в Харьковском регионе [20, 21]. По его результатам оказалось, что от 56% до 73% (в

зависимости от типа) всех официальных контактов граждан с сотрудниками ГАИ сопровождается проявлениями коррупции – получением взятки. Однако по официальным данным, за указанный период не выявлено ни одного зарегистрированного факта получения сотрудником ГАИ взятки.

Необходимо также понимать, что правопорядок в обществе не является результатом деятельности лишь правоохранительных органов. Существует много других факторов, которые влияют на снижение или повышение уровня преступности и являются не зависимыми от деятельности ОВД. Тем не менее, сегодня оценка последней базируется именно на колебаниях динамики и структуры преступности, которые отображаются в показателях криминальной статистики.

По нашему мнению, критерии оценки деятельности ОВД должны определяться ее целевым назначением. Интегральный критерий оценки деятельности ОВД должен формироваться, исходя из основных обязанностей МВД, и его основных задач, которые предусмотрены Положением о Министерстве внутренних дел Украины. Кроме того, учитывая требования современных стандартов государственного управления, таких как ГОСТ ISO 9001-2001, который украинская милиция с 2009 года внедряет в свою деятельность, методика оценки деятельности правоохранительных органов должна учитывать и общественное мнение [11].

Руководство МВД уже начинает понимать, что в основу оценки должен быть положен уровень доверия граждан к правоохранительным органам и общественное мнение о состоянии правопорядка (по результатам социологических, мониторинговых опросов общественного мнения). Однако среди многих специалистов, особенно практиков, распространены пессимистические взгляды на способность «непрофессионалов» объективно оценить как состояние правопорядка, так и уровень эффективности деятельности полицейской системы. Причина этого – опасение подмены критериев, которые обязательно должны включать единицы измерения эффективности и результативности такой деятельности. На взгляд отдельных ученых, использование исключительно метода социологических опросов или другого мониторинга, скорее будет отображать общие тенденции в обществе, чем предоставит качественную или количественную оценку милицеейской деятельности [10]. Такой метод более способен указать на уровень социального рейтинга, имиджа системы, который не всегда зависит от эффективности или результативности деятельности ОВД.

В 2007 году была разработана «Инструкция по оценке деятельности ОВД» с использованием Автоматизированного рабочего места «Аналитик ОВД». Ее существенной особенностью является использование в качестве источника данных для анализа не только

официальной статистики, но и результатов опроса граждан, членов общественных объединений и представителей органов государственной власти. Однако существенным недостатком этой методики является использование только критерия удовлетворенности-неудовлетворенности деятельностью милиции и сведение анализа общественного мнения только к оценке имиджа милиции (позитивный-негативный). По нашему мнению необходимо проводить корреляционный анализ статистической информации о преступности с данными высоковалидных выборочных опросов о криминогенной обстановке в обществе.

Исследователи этой проблемы также указывают, что состав показателей деятельности милиции должен быть логическим и строиться на основе корреляционного анализа [7]. Такой логический анализ должен быть не только внутри системы самих показателей, а должен соотноситься с социально-экономическим и криминогенным состоянием общества.

Очевидно, что оценка деятельности ОВД исключительно на основании мониторинга общественного мнения не будет обеспечивать достаточной объективности, если не будет расширена до социологического или криминологического мониторинга преступности, данные которого будут сравниваться с данными ведомственной статистики. Только в таком комплексе возможна объективная оценка деятельности ОВД, так как только таким образом будет вскрываться уровень латентной преступности. Поэтому, кроме изучения официальных данных, необходимо использовать информацию из альтернативных источников, таких как криминологические и социологические опросы общественного мнения об уровне преступности и эффективности деятельности милиции, а также виктимологический мониторинг лиц, ставших жертвами преступлений.

Такие попытки в Украине предпринимались, однако не имели и не имеют до сих пор систематического характера. Еще в 1980 г. в Украине был проведен масштабный криминологический мониторинг преступности. В Академии правовых наук в 1999 г. совместно с другими организациями была разработана научно обоснованная Государственная автоматизированная система криминологической информации, на которую в то время возлагались большие надежды [17]. Украинские социологи неоднократно проводили криминологические исследования, но они всегда ограничивались отдельными городами или областями и носили одноразовый характер [22]. К сожалению в Украине на сегодняшний день, охватывающий все области страны, криминологический мониторинг систематически не проводится ни одной организацией.

Руководство МВД постоянно старается решить проблему обновления принципов и методик оценивания своей деятельности. Переход от оценки работы ОВД исключительно по результативности к оценке по результативности и эффективности полностью отвечает современным тенденциям в сфере государственного управления. Эта тенденция нашла

отражение во внедрении в деятельность милиции Стандарта управления качеством ГОСТ ISO 9001-2001. Согласно Утвержденному министром внутренних дел Плану, с 2008 по 2010 гг. в Украине произойдет внедрение Системы управления качеством в деятельность милиции. Этой системой предусмотрено концептуальное смещение акцента в деятельности МВД на «предоставление государственных услуг». Переход от административной функции милиции к сервисной, при которой основной объект деятельности – потребитель, а не законодательство; основная функция – выполнение, а не руководство и основной вид деятельности – предоставление услуг. Среди основных принципов эффективности государственного управления в сфере предоставления услуг называется обязательность измерения результатов деятельности в соответствии с разработанными критериями и финансирование деятельности, а не ее результатов. Разработчики системы управления качеством в МВД считают, что она приведет к ускорению административной реформы ОВД, а также обеспечит получение объективной информации, необходимой для анализа всех видов деятельности ОВД [18]. Полноценное внедрение системы управления качеством в деятельность милиции может практически полностью устранить существующие недостатки в системе оценки деятельности ОВД, но при одном условии – указанные выше принципы будут внедрены в повседневную практическую деятельность. Однако 2 года слишком малый срок чтобы переориентировать складывавшуюся десятилетиями систему управления и наказания, каковой является сейчас система ОВД на предоставление услуг.

Основным препятствием для внедрения в практическую деятельность ОВД комплексных методов ее оценки является постоянный недостаток финансирования. Воплощение научно обоснованных методик оценки деятельности ОВД нуждается в значительных материально технических и кадровых ресурсах, которых постоянно не хватает для борьбы с преступностью. Усугубил ситуацию и мировой финансовый кризис, в связи с которым в Украине наложен мораторий на введение новых штатных единиц в ОВД.

Тем не менее совершенно очевидно, что оценка деятельности ОВД должна базироваться не только на объективных показателях (криминальной статистике), но учитывать и субъективные показатели (общественное мнение). Соотнесение объективных и субъективных показателей в методике оценки деятельности ОВД позволит минимизировать риск манипулирования криминальной статистикой и использования ее в административных и политических целях. В этом нам видится одна из основных перспектив развития ведомственной социологии – ведь специалисты социологи, которых готовит система образования МВД, уже не являются «чужаками» знакомыми с проблемами ОВД только понаслышке, и являются тем ресурсом, который потенциально способен и призван внедрить в практику ОВД научные методы оценки ее деятельности.

Литература:

1. Баранов Н.Н., Кондратюк Л.В. Методика оценки эффективности деятельности следственного аппарата // Вестник ВНИИ МВД СССР. - М., 1977. - С. 44-46.
2. Берекашвили Л.Ш. Понятие эффективности: В кн.: Вопросы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. - М.: Акад. МВД СССР, 1979. - С. 65-67.
3. Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки деятельности органов внутренних дел. - М.: Акад. МВД СССР, 1981. - С. 33-37.
4. Кудрявцев В.Н. Социальные деформации. - М., 1992. - С. 35.
5. Савин М.Я., Силаев А.И. Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и ее оценка: Пособие. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1990.
6. Бандурка О.М. Управління в ОВС України: Підручник. - Х.: Ун-т внутрішніх справ, 1998. - С. 134.
7. Беляков К.І. Оцінка правоохоронної діяльності: теорія і практика // Боротьба з орг. злочинністю і корупцією (теорія і практика). - 2004. - № 10. - С. 107.
8. Бойко І.В. Основні критерії оцінки діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України // Правова інформатика. - К., 2003. - № 1. - С. 9-22.
9. Критерії оцінки діяльності міліціонерів патрульно-постової служби міліції МВС України: Метод. реком. / І.В. Бойко, О.М. Брисковська, Л.М. Овечкіна; За ред. проф. В.Д. Суценка. - К.: Нац. акад. внутрішніх справ України, 2002.
10. Кузніченко С.О. Критерії та методи оцінки ефективності державного управління органами внутрішніх справ // Право і безпека. - 2002. - № 1. - С. 68-70.
11. Зозуля І. Проблеми оцінювання діяльності пореформеної системи МВС України // Юридична Україна. - 2004. - № 12. - С. 70-71.
12. Пасічник В.Л., Бойко І.В. Визначення критеріїв оцінки діяльності слідчих і в цілому підрозділів слідчих за системою вагомих показників // Наук. вісник Нац. акад. внутрішніх справ України. - К., 1999. - № 2. - С. 185-186.
13. Петров К.Э., Самойлова Э.С. Методика комплексной оценки эффективности работы подразделений органов внутренних дел // Сб. тр. Акад. управления МВД России. - М., 2003. - С. 197-202.
14. Романюк Б.В. Концептуальні підходи до побудови інформаційної структури системи показників діяльності міліції // Правова інформатика. - К., 2004. - № 2. - С. 43-45.
15. Сапожник М.Я. К вопросу выбора показателей деятельности органов внутренних дел в борьбе с преступностью // Правовая информатика. - К., 2003. - № 1. - С. 48-50.

16. Шостко О.Ю. Організована злочинність в Україні: деякі питання щодо ефективності боротьби з нею // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 68. – С. 94–95.
17. Закалюк А.П. Про запровадження в Україні кримінологічної експертизи // Право України. — 1999. — № 7. — С. 104.
18. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України: Методичні рекомендації / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов / За ред. О.Н. Ярмаша. – К.: ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.
19. Кобзін Д., Белоусов Ю., Черноусов А., Сердюк О., Бущенко А., Токарев Г. Моніторинг системи безоплатної правової допомоги в Харківській області: результати соціологічного дослідження. – К.: , 2007. – 100с.
20. Корупція в діяльності Державної автомобільної інспекції: результати соціологічного моніторингу: монографія / Ю. О. Свеженцева, О. О. Сердюк, Ю. Л. Белоусов та ін. – Харків: ХІСД, 2007. – 112 с.
21. Антикорупційний моніторинг діяльності Державної автомобільної інспекції: методика та результати: монографія / Кол. авт.; За заг. ред. канд. соціол. наук, доцента О.О. Сердюка. — Харків : ХІСД, 2008. — 128с.
22. Рущенко І.П. Соціологія злочинності. – Харків: Вид-во Націон. ун-ту внутр. справ, 2001. – 370 с.