



Cedos

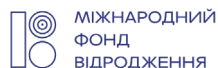
■ ЦСПК

Дані про безпеку в Україні: обмеження відомчих показників та наявних підходів





Cedos



Дослідження збору даних про безпеку в Україні. Звіт за результатами дослідження — К.: Аналітичний центр Cedos, Центр соціології права та кримінології, 2021. — 64 сторінки.

Автор_ки:

Сергій Баглай, Марія Соколова, Галина Герасим, Анастасія Боброва, Катерина Бабич, Роман Лексіков.

Керівник проекту:

Сергій Баглай

Рецензент:

Володимир Петраковський, викладач Києво-Могилянської академії, експерт Центру політико-правових реформ

Редагування і коректура:

Роксолана Машкова

Верстка:

Марія Бойко

Дослідження провів аналітичний центр Cedos та Центр соціології права та кримінології у рамках проекту «Підзвітність органів правопорядку: аудит державної системи збору даних про безпеку в Україні».

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного Фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «EU4USociety». Матеріал відображає позицію автор_ок і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження» та Європейського Союзу.

Cedos (ГО «Центр дослідження суспільства») — це незалежний позапартійний некомерційний аналітичний центр і спільнота, що досліджує соціальні проблеми і просуває суспільні зміни

з 2010 року. Ціль Cedos — розбудова соціальної держави в Україні. Cedos вивчає суспільні процеси і державні політики, поширює критичне знання, просуває прогресивні зміни, навчає і посилює спільноту прихильни_ць цих змін.

Центр соціології права та кримінології — це громадська організація і аналітичний центр, що досліджує питання на перетині соціології, антропології, кримінології та політичної науки. Центр є об'єднанням дослідниць і дослідників, які мають досвід проведення в Україні кількісних та якісних досліджень щодо проблем правозастосування, а також напрацювання у темах безпеки, прав людини, гендерної рівності і вразливих груп.

Будь-яке використання матеріалів, розміщених у цьому виданні, дозволене за умови згадки першоджерела не пізніше другого абзацу тексту.

У цьому звіті ми використовуємо іменник з відділеним нижньою ризкою («_») гендерованим закінченням для позначення особи, гендер як_ої невідомий чи не має значення в нинішньому контексті, та групи осіб різного гендеру, або гендер яких невідомий, або гендер яких не має значення в нинішньому контексті. Ми однаково поважаємо жінок, небінарних осіб та чоловіків. Оскільки в україномовному інформаційному просторі сьогодні набагато частіше підкреслюється існування чоловіків, ніж усіх інших (тобто більшості людей), ми, щоб врівноважити цей переки, використовуємо таку форму на позначення сукупності різних людей чи людини, гендер як_ої невідомий.

Зміст

Вступ ●	6
Розділ 1 ● Збір поліцейської статистики:	
міжнародний порівняльний аналіз	8
Англія та Вельс	10
Франція	12
Канада	14
Розділ 2 ● Підходи до безпеки	17
Світло, камери, муніципальна варта: як сприймають безпеку органи влади українських міст	18
Міські політики	20
Боротьба з наслідками соціальних проблем: сізифова праця офіцер_ок правопорядку.	24
Розділ 3 ● Дані про безпеку: зареєстрована злочинність	29
Звітність про стан кримінальної протиправності.	30
Єдиний реєстр досудових розслідувань (ЄРДР)	32
Чи всі відомості про злочини реєструють?	33
Окремі практики внесення відомостей в Єдиний реєстр досудових розслідувань	37
Оцінка перспективності справи та внесення відомостей	38
Вплив керівництва органів правопорядку на процеси реєстрації відомостей.	41
Як оцінюють поліцейських?	45
«Сплески» і «зниження» злочинності	49
Як правоохоронці використовують дані у повсякденній роботі	50
Розділ 4 ● Звіти, оцінка діяльності та зворотній зв'язок з поліцією.	52
Звітність територіальних підрозділів та керівництва Національної поліції	53
Оцінка довіри, соціологічні опитування та віктимологічні дослідження як зворотній зв'язок із поліцією	54
Висновки та рекомендації ●	59

Актуальність

Політики з забезпечення повинні базуватися на когерентних даних, зібраних з максимальним дотриманням належних процедур. Саме з огляду на це процес збору офіційних даних є таким важливим. Для аналізу даних необхідно розуміти, хто і як збирає цю інформацію та де можуть бути потенційні викривлення.

Натепер основним матеріалом для кримінальної статистики є офіційні статистичні дані Національної поліції, органів безпеки, прокуратури, судів та органів юстиції. Відповідно, у цьому дослідженні ми з'ясуємо, як бачать безпеку люди, які приймають рішення щодо місцевих безпекових політик, та органи правопорядку. Ми наводимо огляд процесу статистичного контролю над злочинністю і пропонуємо детальніший погляд на такі питання:

- Які дані про безпеку наявні в Україні?
- Якими є обмеження цих даних і яким є процес збору й аналізу цих даних?
- Як процес статистичного контролю над злочинністю впливає на діяльність органів правопорядку?

Окреме дослідницьке питання стосується безпеки як такої. Чи розрізняють офіцер_ки органів правопорядку відчувану і фактичну безпеку? Чи розуміють вони межі своїх заходів? Чи став показник довіри до поліції новим критерієм ефективності?

Такий моніторинг є особливо актуальним на тлі реактуалізації дебатів щодо реформи органів правопорядку. Ми схильні розглядати безпеку не лише як брак безпосередньої та негайної загрози життю, здоров'ю і благополуччю, а як комплексну систему соціальної підтримки. Це дослідження вказує на необхідність такого підходу в обговореннях подальших змін у системі запобігання злочинності. Безпека — це чутлива і складна тема, яка охоплює дуже багато сфер суспільного та приватного життя. Ми не претендуємо на те, щоб вичерпно розкрити всі грані цієї теми, а радше пропонуємо парасольковий огляд того, як офіцер_ки правопорядку та чиновни_ці сприймають відчувану/фактичну безпеку та яким чином формуються і використовуються дані про неї.

Методологія

Для того, щоб ідентифікувати основні проблеми збору даних і роботи з інформацією у цьому оглядовому дослідженні, ми провели чотирнадцять глибоких інтерв'ю з представни_цями Національної поліції на різних посадах, представни_цями прокуратури, муніципальних варт, слідчими, а також з відповідальними за формування стратегій у трьох містах та одне інтерв'ю з представни_цею експертного середовища.

Ми вдалися до якісної стратегії дослідження, оскільки нашою метою було не з'ясувати рівень поширеності явищ, описаних у подальшому звіті, а ідентифікувати проблемні точки й окреслити напрями для подальших досліджень. Дослідження доповнене кабінетним аудитом відомчих даних про безпеку та законодавства й оглядом міжнародного досвіду у цій царині.

Оскільки тема є чутливою та складною, у цьому звіті ми уникаємо будь-яких даних про наших респондент_ок і не зазначаємо, у яких містах вони працюють.

Слід зауважити, що це дослідження є оглядовим і не претендує на вичерпний опис ставлення представни_ць органів правопорядку в Україні до безпеки чи процесу роботи з даними.

Розділ 1 ●
Збір поліцейської
статистики: міжнародний
порівняльний аналіз

Для ефективної роботи над оптимізацією збору й аналізу поліцейської статистики в Україні важливо знати про наявні ефективні та успішні практики в інших країнах. Такий аналіз допоможе уникнути зайвої роботи через запозичення вже наявних механізмів і розуміння помилок, які вже траплялися у світовій практиці. Саме цьому питанню і присвячений перший розділ нашого дослідження: з'ясувати, як збирають дані про злочинність в інших країнах. Для цього ми вирішили обрати три країни, однак процес формування вибірки потребував часу та роздумів. Замість поверхового аналізу більшої кількості країн ми вирішили зробити детальний аналіз збору поліцейської статистики у трьох державах через низку причин. По-перше, це дослідження має насамперед якісний, а не кількісний характер. Відповідно, квантифікувати таку інформацію неможливо, а важливо детально розібратися в методах збору даних. Тому детальне пояснення переваг та проблем кожного підходу корисніше, ніж кількість і географічне охоплення країн. По-друге, навіть у державах з більш високим рівнем прозорості у формуванні поліцейської статистики ця інформація часто не перебуває у відкритому доступі і не є деталізованою (крім, щоправда, деяких країн Європейського Союзу, Англії, Вельсу та Канади). Тому в будь-якому разі ми змушені звертатися не лише до відкритих офіційних даних, а й до наукових статей, які цей механізм описують. Але на цьому питанні, які країни варто включити до аналітичної вибірки, не завершується. Ідеально було б, якби ми знали, у яких країнах цей механізм налагоджений краще, ніж в інших, і ми би змогли звернутися безпосередньо до їх досвіду. На жаль, на даний момент порівняльних аналізів національних систем роботи поліцейської статистики недостатньо¹. Тому ми були змушені самостійно займатися вибором країн, у яких ця інформація є у відкритому доступі та в когерентному вигляді. У плані наявної наукової літератури, а не відкритих когерентних даних, було б зручно проаналізувати практику збору поліцейської статистики у Сполучених Штатах. Однак ми вирішили не включати цю країну до нашої вибірки з низки причин (проблеми поліцейської роботи, високий ступінь диференціації практик між штатами та їхніми підрозділами, позитивна заангажованість на пострадянському просторі). Натомість наше рішення полягало в тому, щоб обрати співрозмірні з Україною за населенням і ступенем регіональної та соціальної гомогенності країни, аби наш порівняльний аналіз був аналітично виправданим та актуальним. Третя проблема, яка лежить на нашому шляху і яку неможливо ігнорувати, — це те, що, на превеликий жаль, більшість наукової літератури, яка існує на цю тему, була написана до середини першого десятиліття цього сторіччя. Питання збору й аналізу поліцейської статистики у Західній Європі та Північній Америці було доволі трендовим починаючи з 80-х років XX століття, однак повністю вийшло з наукової моди на початку нинішнього тисячоліття.

Врешті-решт ми вирішили зосередити наш аналіз на трьох країнах: Англії, Франції та Канаді. Ці три вибори об'єднує один спільний та багато індивідуальних факторів, через які ми включили їх у нашу вибірку. Щодо спільності, всі три країни надають доволі прозору та різносторонню інформацію про статистичну діяльність своїх органів правопорядку. У випадку Англії та Франції ці дані також підкріплені і критично проаналізовані в солідному корпусі наукової кримінологічної літератури. Англія та Франція — співрозмірні з Україною країни у плані території, компактності, гомогенності населення та ступеня уніфікованості роботи адміністративних і урядових структур (тут важливо зауважити, що під Англією ми маємо на увазі саме Англію як складову частину Сполученого Королівства, а не як синонім Великої Британії та Північної Ірландії, адже будь-яка урядова статистика Сполученого Королівства завжди поділена за юридичними районами: Англія та Вельс, Шотландія і Північна Ірландія). Водночас Канада хоч і не підпадає під згадані критерії, але заслуговує на нашу увагу через те, що держава є одним із голов-

1 <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/gap.pdf>

них спонсорів поліцейських реформ в Україні, а це означає, що канадські практики поліцейської роботи можна просувати й застосовувати в українських реаліях. Зрештою, всі три країни, на відміну від України, регулярно проводять віктимологічні опитування, а їх результати допомагають критично оцінити якість поліцейських механізмів обліку злочинності.

Англія та Вельс

Відповідно до висновків Статистичного управління Сполученого Королівства, зібрана поліцією кримінальна статистика в Англії не відповідає вимогам статистичного аналізу держави, а також надає значення, суттєво відмінні від тих, які були отримані після проведення віктимологічного опитування за аналогічний проміжок часу². І справді, якщо порівняти два масиви даних за будь-який з останніх п'яти років, більшість аналогічних показників різняться більше, ніж на значення можливої статистичної похибки для подібної вибірки. Механізми документування й обліку злочинності в юрисдикції мають багато проблем, і саме тому для ефективної модернізації роботи української системи поліцейського обліку було б корисно їх дослідити. Перш за все, Статистичне управління СК у результаті аудиту 2014 року дійшло висновку, що англійські поліцейські не реєструють кожен п'ятий злочин, тобто 20% від загальної кількості³. І такий висновок підтверджується, знову-таки, порівнянням поліцейської статистики та віктимологічного опитування за аналогічний проміжок часу. Особливо у випадку неважких злочинів різниця між цими двома показниками вражає: у 2014 році кількість таких злочинів, зареєстрованих поліцією, становила 43% від кількості, повідомленої під час віктимологічного опитування. Іншими словами, 57% неважких злочинів не були зареєстровані поліцією. Тому тут важливо детально розібратися, як саме англійська поліція документує і реєструє злочини та правопорушення і що саме призвело до такого небажаного результату.

З 1996 року поліція Англії та Вельсу зобов'язана керуватися чітко визначеними критеріями для збору та реєстрації статистичної інформації, які називаються Home Office Counting Rules (HORC). Для кожного з типів інцидентів (згвалтування, пограбування, крадіжка, озброєний напад, нанесення тілесних ушкоджень, шахрайство, вироблення та поширення наркотичних речовин) встановлені правила щодо того, за яких умов та обставин поліція повинна реєструвати такий інцидент як злочин, а також у яку кількість злочинів має бути зареєстрований певний інцидент (інцидент може складатися з кількох злочинів, які повинні бути зареєстровані окремо). Повний перелік вимог можна знайти за посиланням нижче⁴. Офіс наголошує на тому, що гайдлайн базується на принципі довіри жертвам. Таким чином, будь-який повідомлений злочин має бути зареєстрованим незалежно від можливості подальшого розслідування. Тут варто зауважити, що це аж ніяк не суперечить принципу презумпції невинуватості, адже йдеться про те, що свідчень жертви має бути достатньо не для винесення вироку, але лише для реєстрації злочину. Якщо інцидент не підпадає під базові критерії визначення злочину, поліція все одно повинна зареєструвати його у якості зафіксованого інциденту для статистичного контролю, навіть якщо про нього повідомили свідки чи треті особи без мож-

² <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/methodologies/crimeandjusticemethodology>

³ <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/publications/crime-recording-making-the-victim-count/>

⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/940262/count-general-nov-2020.pdf

ливості скласти протокол скоєння злочину чи проводити подальше розслідування. Водночас критерії того, чи має поліція реєструвати інцидент саме як злочин, чи як зафіксований інцидент у рамках статистичного контролю, доволі невизначені: поліцейські мають реєструвати інцидент як злочин, якщо про нього повідомля(-и) жертва(-и) і якщо немає доказів того, що інцидент не містить усіх складових злочину. При цьому у поліцейських є свобода на власний розсуд робити судження про наявність чи відсутність складу злочину в певному інциденті на місці, виходячи зі свого знання національних законів і місцевих актів. Тут ми бачимо перший можливий чинник поширеного в Англії недоповідомлення (underreporting) злочинів: зважаючи на те, що професія патрульного поліцейського в більшості випадків не передбачає наявності ґрунтовної юридичної освіти, ми можемо припустити, що обмеженість юридичних знань поліцейських може впливати на занижений рівень фіксації злочинів у країні. Відповідно до постанови, віра жертви або її представниці у факт скоєння злочину зазвичай є достатньою підставою для його реєстрації. Однак, знов-таки, оскільки регуляції не надають ширшого тлумачення слова «зазвичай», можна припустити, що поліція користується таким формулюванням, аби застосовувати власну агентність і не фіксувати певні інциденти, щоб не збільшувати обсяг роботи. По-третє, якщо є підозра у скоєнні злочину проти держави, то докази скоєння злочину мають бути у розпорядженні поліції для того, щоб зареєструвати злочин. Тобто для цієї категорії наявність доказів потрібна не для просування розслідування чи судового слухання, а для самої реєстрації факту скоєння злочину, що, знов-таки, може бути ще одним поясненням проблем англійської поліцейської статистики. Водночас безперечною перевагою англійської поліцейської статистики, на відміну від української, є брак штрафів для співробітників поліції за так звані «зіпсовані протоколи». Регуляції чітко стверджують, що кожен факт повідомлення про скоєння злочину, за винятком злочинів проти держави, за нормальних умов має бути зареєстрований у єдиній національній системі як злочин. У випадку ж, якщо пізніше виявиться, що злочину не відбулося, повідомлена інформація була недостовірною, злочин уже був зареєстрованим або не може кваліфікуватися як злочин, реєстрацію випадку можна безпроблемно вилючити з системи. І хоча такий підхід явно покращує якість статистичного контролю, він має і свої недоліки — наприклад, він потенційно надає поліцейським більше можливостей залякування людей складанням протоколу, якщо поліціант_ка зловживає службовими обов'язками, тоді як людина насправді не вчинила протиправних дій.

Відповідно до правил, якщо про злочин повідомила приватна особа, то його потрібно зареєструвати за браку підстав вважати, що інцидент не має всіх складових злочину або не відбувся взагалі, що, знов-таки, надає поліцейським певну агентність і право самостійно приймати рішення. Однак якщо про злочин повідомили уповноважені інституції (медична служба, соціальні сервіси, пожежна служба тощо), інцидент слід зареєструвати як злочин і включити у поліцейську статистику негайно. Для того, щоб зареєструвати факт скоєння злочину та включити його в облікову статистичну базу, англійські та валлійські поліцейські мають 24 години з моменту першого повідомлення або максимум 7 діб у випадку, якщо їхній доступ до свідчень жертви на даний момент є обмеженим. Водночас інший ключ до розуміння проблем англійської поліцейської статистики лежить у так званому «жертвоцентричному» (victim-centered) підході до збору інформації про злочинність. Наприклад, якщо жертва повідомляє про злочин, але не бажає подальшого розслідування, інцидент має бути включеним у базу даних злочинів. Проте якщо жертву не вдається знайти та допитати, але факт скоєння злочину є достовірним, поліцейські мають приймати рішення щодо необхідності реєстрації злочину на власний розсуд, що зрештою може спотворювати поліцейську статистику. Нарешті, якщо йдеться про так звані «порушення громадського порядку» (вживання наркотиків у публічному місці, дії сексуального характеру, надання сексуальних

комерційних послуг, вандалізм, публічний харасмент, порушення режиму тиші тощо), поліцейські взагалі не зобов'язані реєструвати такі інциденти для подальшого статистичного обліку, якщо вони особисто не могли пересвідчитися у скоєному після приїзду на місце події або якщо після першого їхнього попередження порушник_ця припинила свої дії. Можемо припустити, що багато таких інцидентів фіксуються віктимологічним опитуванням, але не поліцейською статистикою. Це також частково пояснює, чому, за висновками статистичного управління, випадки фізичного або сексуального харасменту та насильства поліція не фіксує частіше, ніж інші порушення та злочини⁵.

Франція

Після Великої Революції Франція стала однією з перших держав світу, які запровадили національний облік злочинності силами поліції та жандармерії (1796). Регуляції та законодавство щодо збору статистичної інформації поліцією неодноразово змінювалося у 1827-му, 1972-му, а зрештою у 2014 році. Враховуючи багату історію спроб і помилок, буде корисно розглянути сучасну практику реєстрування злочинності французькою поліцією, її переваги та недоліки.

Відповідно до регуляцій, французькі поліцейські та жандарми зобов'язані реєструвати будь-який злочин або правопорушення, якщо фізична особа офіційно подала скаргу на дію, яка містить складові злочину або може бути юридично кваліфікована як злочин, навіть без наявності доказів чи підтверджень. Також поліцейські та жандарми зобов'язані реєструвати злочини чи правопорушення за офіційним зверненням медичних установ і страхових компаній. Це, наприклад, пояснює дуже високий (більше 90%) показник залучення поліції до розслідування майнових злочинів, при тому, що, наприклад, про фізичне або сексуальне насильство люди повідомляють набагато рідше (10–30%), як свідчать дані віктимологічного опитування⁶. І якщо певні злочини вимагають поліцейської реєстрації без попередньої скарги жертви (вбивство чи замах на вбивство, нанесення середніх або тяжких тілесних ушкоджень, озброєний напад, насильство щодо неповнолітніх), то у випадку всіх інших злочинів проти особи необхідна наявність скарги для того, щоб злочин був зареєстрованим.

З 1972 року у Франції діє єдина щомісячна система збору, обліку та аналізу поліцейської статистики — так званий «Реєстр 4001» (фр. État 4001). Однак навіть у вказівках для його складання ми вже знаходимо чимало проблем, які однозначно спотворюють реальні дані. Перш за все, за визначенням, у реєстр включаються лише тяжкі злочини (*les crimes*) і злочини невеликої або середньої тяжкості (*les délits*), однак проступки (*les contraventions*) за визначенням туди не включаються, так само як і дорожні інциденти або правопорушення, які до них призвели (наприклад, водіння у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння).

Агреговані дані поділені на категорії за різними критеріями: за видами правопорушень і злочинів, кількістю жертв, віковою категорією жертв, місцем скоєння злочину, типом покарання, а також на «доведені факти» й ті, що потребують доказів і подальшої інформації та розслідування (усього 103 категорії). Усі зафіксовані порушення ділять на «констатовані» (де звинувачених уже передали до суду), та

⁵ <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/methodologies/crimeandjusticemethodology>

⁶ www.interieur.gouv.fr/content/download/88751/689300/file/L%25E2%2580%2599enreg-istrement%2520des%2520crimes%2520et%2520d%25C3%25A9lits%2520non%2520routiers%2520par%2520la%2520police%2520et%2520la%2520gendarmarie%2520-%2520Interstats%2520Methode%2520N%25C2%25B0%25202.pdf+%&cd=7&hl=uk&ct=clnk&gl=ca

«ті, що потребують розслідування» (де є підозрювані або затримані, але немає звинувачених). Злочини проти особистості вимірюються кількістю жертв, а злочини проти майна — одиницями вкраденого або пошкодженого майна. Окремо ведеться облік затриманих і підозрюваних (який також кластерується за показниками статі, віку та громадянства). Через неможливість додавання даних, отриманих шляхом застосування різних критеріїв підрахунку, а також через неетичність і нелегітимність додавання категорії «підозрюваних» злочинів до злочинів констатованих остаточно французька поліцейська статистика, як правило, включає лише останню категорію⁷.

Після того, як у середині 2010-х років різниця між даними, зафіксованими поліцією, та результатами віктимологічного опитування почала зростати, Міністерство внутрішніх справ Французької Республіки вирішило оптимізувати процес поліцейської реєстрації злочинності, ініціювавши створення у 2018 році онлайн-платформ для повідомлення в поліцію різних типів злочинів (зґвалтування, вербальний або сексуальний харасмент, дрібні крадіжки, шахрайство тощо). Такі заходи були спрямовані на те, щоб поліція могла фіксувати й аналізувати злочини та правопорушення у разі, якщо жертва не бажає ініціювати розслідування чи залучати поліцію у вирішення ситуації або усвідомлює, що розслідування не призведе до жодного результату⁸. За оцінками французьких дослідників, ця реформа значно покращить роботу поліцейської статистики. Адже, на відміну від віктимологічного опитування, поліцейські отримують доступ до більш повної та детальної картини громадської безпеки у своєму департаменті: система онлайн-сповіщень надасть їм можливість локалізувати інформацію та тенденції за округом своєї юрисдикції й отримати більш повну та деталізовану інформацію, ніж та, яку надає віктимологічне опитування. Крім того, така система дає поліцейським змогу аналізувати кожен окремих інцидент незалежно, маючи можливість різнобоко побачити його якісні характеристики, а також локальні тенденції, що, знов-таки, не висвітлюється у віктимологічному опитуванні.

Іншою проблемою нинішнього механізму статистичного контролю злочинності у Франції є те, що, на думку дослідників, бракує ефективної комунікації між різними публічними структурами, а поліція не агрегує у свою статистику дані, пов'язані зі злочинністю, але зібрані іншими державними структурами (пожежні служби, система охорони здоров'я, податкові інспекції, інспекція з охорони праці, екологічні установи тощо)⁹. Однак зараз розробляється реформа, яка дозволить вирішити цю проблему.

Проте у французькому механізмі поліцейського статистичного контролю є й важливі переваги, які можна застосувати в Україні і які функціонують краще, ніж в Англії та Вельсі. Це, наприклад, система оповіщень поліції з подальшою фіксацією, але без відкриття адміністративної чи кримінальної справи. Така практика називається «поручнем» (фр. *la main courante*) у поліції, або ж «словесним процесом» (фр. *le processus verbal*) у жандармерії. Згідно з цією практикою, будь-яка особа може зареєструвати в поліції інцидент, який стався з нею особисто або свідком якого вона була, без відкриття адміністративного чи кримінального провадження та без подальшого залучення поліції у вирішення проблеми. Інцидент реєструється як «поручень» або «словесний процес» у випадку, якщо особа не хоче залучення поліції у вирішення ситуації або якщо немає достатніх доказів достовірності

7 www.interieur.gouv.fr/content/download/88751/689300/file/L%25E2%2580%2599enregistrement%2520des%2520crimes%2520et%2520d%25C3%25A9lits%2520non%2520routiers%2520par%2520la%2520police%2520et%2520la%2520gendarmarie%2520-%2520Interstats%2520Methode%2520N%25C2%25B0%25202.pdf+%&cd=7&hl=uk&ct=clnk&gl=ca

8 <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Publications/Hors-collection/La-mesure-statistique-de-la-delinquance-AJ-Penal-Dalloz>

9 R. Philippe, B. Aubusson de Cavarlay, M.-L. Pottier et P. Tournier, *Les comptes du crime : les délinquances en France et leur mesure*, L'Harmattan, 1994.

факту чи всіх необхідних компонентів, щоб класифікувати його як злочин або правопорушення. Поліція та жандармерія зобов'язані включати такі свідчення у свою статистику і зберігати їх на випадок, якщо вони зможуть допомогти в розслідуванні нових інцидентів. На перший погляд це однозначно покращує якість поліцейського статистичного контролю. Але тут постають дві проблеми. По-перше, «поручні» та «словесні процеси», відповідно до директив Міністерства внутрішніх справ Французької Республіки, вважаються «незавершеними або потенційними скаргами», і через їхній статус не включаються до реєстру скарг і заяв за відповідний звітний період. Таким чином, хоча їх і реєструють у відділках поліції та жандармерії, там вони і залишаються: на національному рівні немає жодного механізму їх сукупного аналізу та включення до національних баз даних. По-друге, для реєстрації «поручня» або «словесного процесу» не потрібно жодних доказів, і водночас поліцейським заборонено контактувати з особами, щодо яких здійснено повідомлення, для прояснення ситуації, що, своєю чергою, може призвести до реєстрації недобросовісних або неправдивих звинувачень. Однак наразі немає приводу вважати, що їх частка є критичною для спотворення статистичної інформації.

Для української аудиторії, напевно, буде великим сюрпризом дізнатися про одну з найбільших проблем, які стоять на шляху покращення поліцейського статистичного контролю у Франції, адже це не вкладається в усталене на пострадянському просторі міфологічне бінарне бачення «демократичної західної поліції», відмінної від «тоталітарної радянської міліції». Але йдеться саме про добре всім знайому так звану «політику цифри» (фр. la politique du chiffre). Звісно, її функціонування залишається м'якшим, ніж в СРСР та пострадянських країнах, але принцип не особливо відрізняється: від поліцейських очікують, що їхні показники розслідувань і затримань будуть адекватно відповідати рівню злочинності, і саме відношення їхнього результату до зафіксованого рівня злочинності стає критерієм для підняття або зниження фінансування та заробітних плат. Тому і не викликає подиву те, що самі поліцейські, а саме учасники цієї адвокаційного колективу «Поліція проти прогібіції» (об'єднання поліцейських, які виступають за декриміналізацію споживання та зберігання наркотиків і декриміналізацію секс-роботи), стверджують, що така політика змушує їх та їхніх колег маніпулювати статистикою: вони стають зацікавленими у применшенні реєстрації злочинів і правопорушень задля того, щоб уникнути підвищених вимог до своєї роботи або фінансових покарань за її неефективність¹⁰.

Канада

Поліцейський статистичний контроль у Канаді, попри федеративний характер країни та розгалужену й багаторівневу систему органів правопорядку, є доволі централізованим і здійснюється за уніфікованими регуляціями у всіх 10 провінціях, включно з Квебеком, і на трьох територіях. З 1962 року Статистична служба Канади (Statistics Canada/Statistique Canada) щороку централізовано збирає та обробляє зібрану поліцейськими інформацію про злочинність через уніфіковану систему Uniform Crime Reporting/Déclaration uniforme de la criminalité (UCR/DUC). Якщо на початку свого функціонування система просто агрегувала отримані від поліцейських служб дані, що, через їхнє розгалуження, призводило до певних спотворень, то нині вона діє як єдиний електронний реєстр, у який щомісячно завантажуються звіти кожного муніципального, регіонального, провінційного та федерального поліцейського департаменту. Протягом 2006–2018 років система

¹⁰ <https://www.stoplaprohibition.fr/PCP/politique-du-chiffre/>

діяла за французьким зразком у плані критеріїв включення повідомлених інцидентів до статистики. Повідомлені інциденти поділялися на обґрунтовані та необґрунтовані, якщо поліцейські не мали доказів того, що інцидент справді стався і містив необхідні складові правопорушення. Саме тому другу з цих категорій не включали до даних UCR/DUC. У 2018 році країна перейшла на англійську систему, запровадивши «жертвоцентричний підхід» до статистичного контролю злочинності. Починаючи з цього року, поліцейські зобов'язані включати до UCR/DUC необґрунтовані заяви, особливо якщо вони стосуються сексуального або побутового насильства, фізичного насильства, повторних погроз, шахрайства або дитячої порнографії. Така зміна була викликана тим, що, за даними останніх віктимологічних опитувань, саме про ці злочини досі найменше повідомляють поліції¹¹.

У канадської системи статистичного контролю злочинності є свої переваги та недоліки. Найперша перевага, яка особливо помітна у розрізі порівняння із французькою системою, — це легкість і зручність використання цієї системи для поліцейських. По-перше, система є дуже централізованою і вимагає лише одного завантаження накопиченої за місяць інформації у єдину програму, яку адмініструє федеральне статистичне управління. Крім того, відповідальність за перекодування отриманої інформації та її стандартизацію лежить на статистичному управлінні, а не на поліції. Такий підхід мав би якісно покращувати статистичний контроль, адже він знімає з поліцейських навантаження з підготовки та кодування інформації та не змушує їх виконувати роботу, для якої у них часто не вистачає навичок або ресурсів. Канадські дослідники стверджують, що така «адміністративна когерентність» покращує якість і повноту статистичного контролю¹². Однак у цієї системи є і своєрідні, але дуже серйозні недоліки. У відносинах із федеральним статистичним управлінням поліцейські служби виступають не агентами інформації або відповідальними за збір та доставку даних особами, а респондентами, до яких не може бути вимог у плані якості їхніх відповідей. Відповідно, статистичне управління не висуває їм вимог щодо якості направлених даних і не може контролювати та покращувати їхню роботу, сподіваючись лише на добросовісність співробітників поліції, хоча участь в «опитуванні» є обов'язковою для всіх поліцейських департаментів країни. Іншими словами, статистичне управління ніколи не може бути впевненим у тому, що поліцейські департаменти надсилають йому інформацію щодо всіх зареєстрованих випадків. А зважаючи на розгалужену систему поліціювання в Канаді, побічний контроль за статистичною роботою міських і регіональних поліцейських служб не є можливим¹³. Більше того, такий підхід видається суперечливим з точки зору теорії соціальної статистики, адже це означає, що респондентки не є репрезентативною вибіркою об'єкту дослідження, бо респондентками в даній системі збору інформації є поліцейські, а досліджуваною групою — населення країни або, у вузькому сенсі, жертви злочинів і правопорушень.

Іншою істотною проблемою канадського підходу є часте оновлення програмного забезпечення, а точніше, неможливість контролю над тим, аби всі департаменти вчасно його оновлювали. Якщо різні поліцейські департаменти використовують різні версії програмного забезпечення в той самий проміжок часу, це може призводити до складнощів і помилок при фінальній агрегації даних¹⁴.

Ще однією примітною особливістю канадського підходу є визначення одиниці «інциденту», яку фіксують поліцейські та статистичне управління. Тоді як англійські та французькі регламенти передбачають розкладення однієї повідомленої події на декілька, якщо вона містить множинні порушення кримінального права, що

11 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00010-eng.htm>

12 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/catalogue/11-522-X200800011012>

13 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/11-522-x/2008000/article/11012-eng.pdf?st=nUajnOYQ>

14 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/11-522-x/2008000/article/11012-eng.pdf?st=nUajnOYQ>

може призвести до множинного звинувачення, то канадська система UCR/DUC визначає один інцидент як «серію пов'язаних подій, що порушують Кримінальний кодекс Канади або провінційні закони». Таким чином, статистична звітність «укрупнюється», й ідентичний за своїм характером злочин може призвести до фіксації різної кількості інцидентів у Канаді, з одного боку, та Англії чи Франції — з іншого. Такі самі правила діють і для системи онлайн-повідомлення про злочини та правопорушення в Оттаві й Монреалі: інцидент фіксується як одиничний випадок, якщо події, про які було повідомлено, відбувалися в одному місці і в один час, навіть якщо вони надалі кваліфікуються як різні правопорушення¹⁵.

Варто також підкреслити, що з трьох обраних для порівняння країн тільки в Канаді процес обробки поліцейської статистики передбачає як автоматизовану, так і ручну перевірку отриманих центральним статистичним управлінням протоколів. У разі виявлення помилок або розбіжностей вони зобов'язані прояснити недостовірну інформацію з поліцейським відділком, який її надіслав, щоб уникнути можливого спотворення фінальних даних.

З кінця 80-х років XX століття система також фіксує вичерпну наявну якісну інформацію про кожен зареєстрований поліцією інцидент, що робить фінальний продукт набагато кориснішим для аналітичних, дослідницьких і політичних цілей. Попри те, що система збору поліцейської статистики в Канаді добре налагоджена, згідно з віктимологічним опитуванням 2009 року, лише про третину злочинів і правопорушень було повідомлено в поліцію¹⁶. Якщо перевірити відсоток повідомлень за типом злочину, то канадська статистика відображає загальні тренди і є, наприклад, ідентичною французькій: найвищий відсоток повідомлень спостерігається у випадку крадіжки або пошкодження автомобілів, а найменший — у випадку сексуального насильства або харасменту.

¹⁵ <https://www.ottawapolice.ca/en/contact-us/FAQs-about-Online-Reporting.aspx#Can-I-make-a-single-online-report-for-two-separate-incidents>

¹⁶ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-004-x/2009001/part-partie2-eng.htm>

Розділ 2 ● Підходи до безпеки

Світло, камери, муніципальна варта: як сприймають безпеку органи влади українських міст

Уявлення представни_ць органів місцевого самоврядування про міську безпеку можна об'єднати в декілька категорій.

- Інфраструктурна безпека: благоустрій публічних просторів, освітлення на вулицях, справність комунальної інфраструктури.
- Захист від надзвичайних ситуацій (пожежі, повені тощо).
- Захист від правопорушень: попередження та розкриття злочинів.

Рівень безпеки у всіх категоріях, на думку представни_ць органів влади, нерозривно **пов'язаний з наглядом**. Контроль можуть здійснювати безпосередньо працівни_ці органів правопорядку (Національна поліція, Національна гвардія), представни_ці комунальних підприємств («Муніципальна варта», «Муніципальна охорона» та інші), або нагляд можна частково перекласти на камери відеоспостереження. Крім цього, чиновни_ці вважають, що присутність на вулицях «людей у формі», навіть працівни_ць приватних охоронних компаній, позитивно впливає як на фактичну, так і на відчувану безпеку.

І охоронна компанія, яка також у центральній частині міста має об'єкти охорони, ми їй дозволяємо заїжджати і чисто превентивно проїжджати центральну частину міста. Це дає як безпеку більшу мешканцям, розуміння туристам, що хтось таки тут є, є охорона і не тільки поліція, в тій частині управління безпеки теж дає свої рекомендації для них.

(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Важливу роль у нагляді за територією міста відіграють **охоронні комунальні підприємства** — наприклад, «Муніципальна варта», «Муніципальна охорона», «Муніципальна гвардія». Вони перебирають на себе частину повноважень Національної поліції. Представни_ці комунальних підприємств часто опікуються інфраструктурною безпекою, тобто слідкують за дотриманням правил благоустрою, а також патрулюють вулиці самостійно або разом з поліцейськими. Перші муніципальні «дружини», «міліції» та «поліції» з'явилися ще у 2000-х, але справді видимими стали після Майдану¹⁷, коли органи влади в інших містах почали активно засновувати схожі підприємства¹⁸.

Оскільки, на думку представни_ць органів влади, органи правопорядку є основними акторами для підтримки безпеки, їм потрібна якісна професійна підготовка, технічне, фінансове, соціальне забезпечення, а також інформаційна підтримка.

Але не можна надати допомогу з палкою одною. І повинні бути професійні кадри [в поліції]. І вони повинні бути забезпечені і відповідним інвентарем, і тим всім.

(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

¹⁷ Детальніше про історію створення Муніципальних варт та їхні повноваження читайте тут: <https://zaborona.com/municzipalna-varta/>.

¹⁸ Детальний аналіз участі громад у забезпеченні правопорядку читайте у звіті Центру політико-правових реформ: <http://185.65.244.102/ua/about/books/ComPart/>.

Перш за все цього [безпеки в місті] можна досягти тоді, коли професійні кадри [в поліції] і вони будуть забезпечені.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Відповідно, існує декілька видів взаємодії місцевого самоврядування й органів правопорядку. **Фінансова співпраця** — органи влади купують автомобілі, техніку для органів правопорядку. Місцеве самоврядування також виділяє кошти на роботу охоронних комунальних підприємств. У деяких містах працівни_ці «Муніципальних варт» отримують заробітну плату, в інших — наприклад, у Києві — мають фінансування лише на форму, рації, ліхтарики тощо.

Так, місто виділяє кошти, купляє ці автомобілі, скажімо, собі на баланс, бо не можна дати просто гроші Національній поліції. [...] І передає на баланс як подарунок, за одну гривню, там, напевно що просто як подарунок.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Інформаційна співпраця — обмін даними між різними структурами, популяризація діяльності поліції. Існують офіційні процедури — наприклад, у деяких містах офіцер_ки правопорядку щоквартально надають інформацію про свою роботу під час сесії міської ради, представни_ці органів влади і правопорядку беруть участь у спільних робочих групах. Крім цього, органи влади надають поліцейським доступ до відео з камер спостереження. Органи влади також підтримують роботу поліції публічно — наприклад, передають частину муніципального рекламного простору для соціальної реклами про роботу поліцейських.

[...] раз в квартал, це навіть ніби й не звіт, а надання інформації. І вони звітують на сесії. На останній сесії звітував начальник міської поліції, зараз воно вже називається районне управління поліції, начальник патрульної поліції, який надавав інформацію депутатам.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Комунікація може також відбуватися неофіційно через особисте спілкування представни_ць влади й органів правопорядку. За словами чиновни_ць, для оцінки рівня безпеки вони часто **покладаються на «живе спілкування»**. Запорукою такої взаємодії можуть бути особисті зв'язки чиновни_ць з поліцією. У містах, у яких нам вдалося записати інтерв'ю, очільни_ці Департаментів / Управлінь муніципальної безпеки були колишніми працівни_цями органів правопорядку. Крім цього, чиновни_ці вважають, що неформальне спілкування з офіцер_ками правопорядку дозволяє їм отримати більш достовірні й актуальні дані щодо рівня злочинності у місті, ніж ті, які надає офіційна статистика.

Саме цінніше — це оперативна і жива робота. Тому що звіт є звітом, це свого роду така формальність, яка має, наприклад, бути.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Можемо в звітах намалювати все що хочеш, щоб у нас було дійсно, щоб сказати, що в нас кожен місяць понижується злочинність. Але злочинність — це таке, що вона тут понижується, тут підвищується.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Міські політики

Таке сприйняття безпеки, уявлення про злочинність і способи її попередження згодом перетворюються на конкретні заходи і міські політики. **Збільшення кількості патрулів, відеонагляд, додаткове фінансування роботи органів правопорядку** — основні заходи безпекової політики в містах. Попри це, представни_ці місцевих органів влади визнають позитивний вплив інших факторів на безпеку. Наприклад, вони стверджують, що додаткове освітлення вулиць та інших публічних просторів зменшує кількість крадіжок, а також підвищує рівень безпеки дорожнього руху.

У частині навіть освітлення дуже залежить, таке саме парки. Було темно, боялись туди заходити, зайшов, обікрали, зняли кульчики, вкрали гаманець, забрали телефон і придусили, тепер є освітлення й все вже зовсім інакше. Я ніколи не дума_ла, ніколи не зверта_ла на це увагу, що освітлення так впливає на безпеку. Це один з шалених факторів. Вулиця [...] мала величезну кількість ДТП, з пішоходами, велосипедистами, у вечірній час, тому що там не було правильного освітлення, його взагалі не було. Як тільки поставили 12 ламп, проблема зникла, ми зберегли життя.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Для створення безпечного міського середовища органи місцевого самоврядування в Україні мають окремі управління або департаменти «муніципальної / міської безпеки». У рамках цих структур чиновни_ці розробляють і реалізують програми — наприклад, «Безпечне місто» / «Безпечна громада». Зазвичай такі програми приймають на два або три роки. За словами чиновни_ць, ця діяльність є продовженням заходів з підтримки поліції органами місцевого самоврядування. Такі програми працюють у більшості обласних центрів в Україні, зокрема у Києві, Житомирі, Запоріжжі, Львові, Тернополі, Херсоні, Вінниці. Протягом останніх років схожі програми з'являються і в містах малого та середнього розміру, які є центрами громад.

Основним напрямком діяльності програм «Безпечне місто» є **відеонагляд**, тобто встановлення камер спостереження у публічних місцях, громадських будівлях, школах, лікарнях, на вулицях. У деяких містах ця програма включає й інші підпрограми. Наприклад, у Тернополі в рамках «Безпечної громади» розробили програму «Безпечний двір» і у співпраці з ОСББ встановлюють камери спостереження у дворах житлових будинків.

В частині програми «Безпечне місто» основний, 99% — це напрямок відеонагляду.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Відеокамери збирають інформацію про життя містян_ок загалом, а також про правопорушення. У режимі реального часу інформація з камер потрапляє у ситуаційні центри, де її обробляють і, за необхідності, передають органам правопорядку. У деяких містах у ситуаційних центрах міської ради постійно знаходяться поліцейські, що дозволяє їм швидко реагувати на порушення.

Відео з камер спостереження **не є публічною інформацією**, доступ до них регулюється положеннями, які приймають безпосередньо органи місцевого самоврядування. Наприклад, Київська міська рада у 2018 році затвердила Положення про комплексну систему відеоспостереження міста Києва. Відповідно до нього, розпорядниками системи відеоспостереження є Департамент інформаційно-комунікаційних технологій та його комунальне підприємство «Інформатика». Вони повинні надавати доступ до відео на запит офіцер_ок правопорядку, представ-

ни_ць органів місцевого самоврядування, державних органів влади, військових, суб'єктам охоронної діяльності, зокрема працівни_цям Управління державної охорони, представни_цям Державної служби надзвичайних ситуацій¹⁹. Звичайні мешкан_ки міста також можуть надіслати запит і отримати ці дані²⁰. Однак рішення про надання доступу приймають розпорядники системи. Вони звертають увагу на причини і мотивацію для отримання даних і можуть відмовити у доступі²¹.

Відеонагляд, за словами представни_ць органів влади, має декілька основних цілей: **попередження правопорушень, розкриття злочинів, підтримка громадського порядку, дотримання правил благоустрою**. Крім цього, під час карантину органи місцевого самоврядування використовують камери, щоб стежити за дотриманням обмежень, наявністю скупчень людей, носінням масок.

Тому що відеонагляд служить, як для міста, що може відслідковувати, чи є затори, чи є прибрані вулиці, чи є освітлення, як виглядають паркові зони, чи є багато людей на тому чи іншому місці.

(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

І навіть ми дивилися, коли був локдаун, ми використовували цей ситуаційний центр під час керування містом [...] ми бачимо це в реальному часі, де скупчення людей, де порушення різні.

(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

На думку чиновни_ць, збільшення контролю і нагляду за простором міста допомагає підвищити рівень безпеки. За їхніми словами, камери сприяють швидкому **розкриттю злочинів «по гарячих слідах»**. З іншого боку, чиновни_ці переконані, що такий **«нагляд» за містом запобігає правопорушенням**, оскільки люди не наважуються вчиняти злочин, коли за ними спостерігають.

[...] поліція теж просила нас збільшити виділення коштів на відеокамери, тому що вони більше почали розкривати злочини по гарячих слідах. З допомогою... Вони [поліцейські] теж мають доступ до наших відеокамер, тому що, самі розумієте, що таке розкриття злочину по гарячих слідах, а що ні [...].

(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Крім того, представни_ці місцевих органів влади стверджують, що наявність камер спостереження **зменшує навантаження на органи правопорядку**, адже вони можуть «патрулювати» територію віртуально за допомогою відеоспостереження. Зокрема, в одному з міст встановлення камер у публічних просторах дозволило зменшити кількість представни_ць органів правопорядку, які патрулюють публічні заходи або протести.

У нас на день буває від двох до десяти заходів. Це шалена кількість. І кожен захід опрацьовується. Про всі масові заходи повідомляється в поліцію, в ОДА і так далі. І любий страйк мешканців [...] Вони одразу супроводжуються нашим відеонаглядом, іде повідомлення про масові заходи і там двоє поліцейських. Но не 200.

(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

¹⁹ Повний перелік дивіться у тексті Положення: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/8C1A12C3D23D6ADEC22582D600687956?OpenDocument.

²⁰ Ситуаційний центр у Дніпрі надає доступ до відео у відповідь на запит: https://dostup.pravda.com.ua/request/otrimannia_zapisu_z_kamier_vidie.

²¹ Приклад відмови у наданні доступу до відео від Департаменту інформаційно-комунікаційних технологій КМДА: https://dostup.pravda.com.ua/request/otrimannia_vidieozapisu_z_vulits.

Попри це, міжнародні дослідження звертають увагу на **обмеження використання камер** спостереження для підвищення рівня безпеки. Програми з встановлення камер у місті пов'язують з деякими соціальними ризиками — наприклад, з **порушенням приватності** містян_ок, а також із **витісненням вразливих категорій людей** з публічних просторів міст (Welsh, Farrington, 2009: 378). Дослідження також звертають увагу на так званий **ефект переміщення** (*displacement effect*), коли антисоціальна поведінка може витіснитися за межі спостереження відеокамер — наприклад, на сусідні вулиці, в інші райони міста або у приватний простір (Cerezo, 2013).

Крім цього автор_ки метааналізів попередніх досліджень щодо використання камер (Welsh, Farrington, 2009; Piza et al., 2019) звернули увагу, що відеоспостереження є **ефективними лише на певних ділянках** — наприклад, на паркувальних майданчиках, але не на всій території міста. Дослідни_ці зазначають, що камери найкраще допомагають розкривати злочини, пов'язані з власністю (property crimes). Це підтверджують і представни_ці органів влади з українських міст.

Випадки у нас були і щодо вбивства розкривали з допомогою відеокамер, і розбої, грабунки. Особливо угони, тому що можна прослідкувати, в якому напрямку рухається угнений автомобіль. Ну, крадіжки, само собою.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Тенденція [розкриття злочинів за допомогою відеоспостереження] є. До прикладу, викрадення автомобілів. Якщо було, скажімо, у 18-му році 1000 викрадень, вже у 19-му році — 600. З них 100 не встигли викрасти, бо побачили камеру, 50 повернули після викрадення.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Однак камери в публічних просторах, а також у громадському транспорті мають невеликий вплив на зменшення кількості злочинів (Piza et al., 2019; Welsh, Farrington, 2009: 736; Cerezo, 2013: 228). Встановлення камер також не має значущого впливу на насильницькі злочини (violent crimes) (Piza et al., 2019). Велш і Фаррінгтон (Welsh, Farrington, 2009) пишуть, що зниження рівня злочинності відбувалося у тих місцях, де, крім камер, використовували інші способи підвищення рівня безпеки на вулицях: встановлення освітлення, впровадження соціальних програм з підтримки молоді.

Дослідни_ці дійшли висновку, що самі по собі камери **не мають вагомого впливу на рішення людини вчиняти злочин** (Welsh, Farrington, 2009: 737). Вони радять встановлювати камери там, де є ризик крадіжок, зокрема автомобільних, і не рекомендують використовувати відеонагляд як єдиний спосіб запобігання злочинності (Piza et al., 2019).

Важливим аспектом використання відеоспостереження у містах є **співвідношення ефективності та вартості**. Представни_ці органів влади з українських міст наголошують, що протягом останніх трьох років витрати на відеоспостереження постійно зростають.

І зараз ми бачимо, що навіть якщо так взяти по грошам, те, що ми на 19-20-й рік, у нас було заплановано 5 млн 736 тисяч, а цього вже, на ці роки в нас заплановано вже 8 млн 254 тисячі на забезпечення виконання цієї програми [«Безпечне місто»].
(Представни_ця управління безпеки міської ради)

Якщо взяти по цифрах, то я вам скажу, що якщо у 2019 році [...] встановили камер на 149 тисяч, то вже у 2020-му — на мільйон дев'ятсот. А тепер на 2021-й і 2022-й ми вже запланували 3 млн 92 тисячі.
(Представни_ця департаменту безпеки міської ради)

Збільшується також і кількість камер, які встановлюють у рамках програм «Безпечне місто». Камери приватних підприєм_иць з магазинів, торгових центрів підключаються до загальних систем відеоспостереження і передають інформацію у ситуаційні центри. Крім того, масштаб даних, які збирають камери, постійно розширюється. Наприклад, нові камери мають функцію розпізнавання обличчя. З одного боку, це може допомогти у пошуку зниклих людей. З іншого боку, це розширює можливості для стеження і порушення приватності.

Центр міста напханий камерами спостереження, які розпізнають обличчя. Розпізнавання облич працює таким чином, що навіть якщо людина має бороду або шапку, або тільки частину обличчя видно, вона її всюди розпізнає. Вона пише, що там схожість 80%, це багато. Ці метадані превентивно збирає поліція і служба безпеки.
(Представни_ця Управління безпеки)

Попри зростання популярності камер як основного інструменту забезпечення міст, в Україні немає комплексних досліджень, які би вивчали їхній вплив на рівень злочинності. Міжнародні експерт_ки (Piza et al., 2019) наголошують на тому, що ефективність використання камер варіюється залежно від країни та міста. Саме тому важливо вивчати результати впровадження таких політик саме в українських містах. У 2010 році на Європейському форумі міської безпеки розробили Хартію демократичного використання відеоспостереження. Документ описує декілька основних принципів використання камер у містах, врахування яких може бути корисним під час розробки нових програм «Безпечне місто».

- Принцип необхідності, за яким встановлення відеоспостереження має бути обґрунтоване даними і дослідженнями незалежних організацій.
- Принцип прозорості: мешкан_ки міст мають знати, для чого, як і де встановлюють камери, які результати таких спостережень.
- Принцип пропорційності: кількість спорядження для відеонагляду має відповідати масштабу проблеми, яку органи влади намагаються вирішити за допомогою камер.
- Принцип підзвітності: потрібно чітко визначити, хто є відповідальними за дані, які збирають камери спостереження, якими є їхні обов'язки та як вони будуть звітувати про свою діяльність перед населенням.
- Принцип незалежного моніторингу: роботу систем відеоспостереження варто моніторити зовні, це можуть робити організації громадянського суспільства або інші об'єднання містян_ок.

Cerezo, A. (2013). CCTV and crime displacement: A quasi-experimental evaluation. *European Journal of Criminology*, 10(2), 222–236. doi:10.1177/1477370812468379

Fay, S. J. (1998). Tough on Crime, Tough on Civil Liberties: Some Negative Aspects of Britain's Wholesale Adoption of CCTV Surveillance During the 1990s. *International Review of Law, Computers & Technology*, 12(2), 315–347. doi:10.1080/13600869855469

Gerrell, M. (2020). CCTV in deprived neighbourhoods — a short-time follow-up of effects on crime and crime clearance. *Nordic Journal of Criminology*, 1–19. doi:10.1080/2578983x.2020.1816023

Piza, E.L., Caplan, J.M. & Kennedy, L.W. (2014) Analyzing the Influence of Micro-

Level Factors on CCTV Camera Effect. J Quant Criminol 30, 237–264. <https://doi.org/10.1007/s10940-013-9202-5>

Piza, E. L., Welsh, B. C., Farrington, D. P., & Thomas, A. L. (2019). CCTV surveillance for crime prevention. Criminology & Public Policy, 18(1), 135–159. doi:10.1111/1745-9133.12419

Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2009). Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. Justice Quarterly, 26(4), 716–745. doi:10.1080/07418820802506206

Боротьба з наслідками соціальних проблем: сізіфова праця офіцер_ок правопорядку

Напрямок політик, спрямованих на убезпечення, в поєднанні зі щоденним безпосереднім досвідом людей, які працюють у правоохоронних структурах (на кшталт муніципальної варти, поліції тощо), створюють дещо парадоксальну ситуацію. З одного боку, серед тих, хто безпосередньо працює з людьми, зберігається розуміння безпеки як наслідку належно налаштованого нагляду. З іншого, у самих працівни_ць органів правопорядку виникають сумніви у можливості належно забезпечувати повсюдний нагляд унаслідок перевантаженості та слабкої соціальної забезпеченості.

У процесі цього дослідження ми ідентифікували три проблеми, які, найімовірніше, є головними причинами такого погляду на безпеку.

Передусім працівни_ці правоохоронних структур стикаються з **перевантаженістю**. Умови праці можуть сильно залежати від типу населеного пункту: особливо гостро ця проблема постає у великих містах, а також залежить від організації праці місцевими керівни_цями підрозділів.

Скажімо, працівни_ця патрульної поліції з великого міста, скаржачись на надмірно довгі зміни та недотримання трудового законодавства щодо нічних змін, зауважує, що

«[...] з самого початку поставили графік, який не відповідає КЗОТу, сказали, що у нас інші умови, трактували? як їм хотілось, типу КЗОТ не для нас, хоча КЗОТ не суперечить Закону “Про Національну поліцію”. [...] Написано, що ми працюємо ніби 12 годин, а табелювання робочого часу не ведеться, тобто за перепрацювання ти не можеш стягнути якісь гроші. [...] Наприклад, уже кінець робочої зміни, 12 годин добігають кінця, ти дивишся, у тебе виклик — тобі кидають виклик, бо перезмінка теж, поки прийдуть там колеги, які не сильно поспішають. А там, наприклад, пропала дитина, 12 років, втекла, починаєш шукати, з'ясовується, що дитина намагається покінчити життя самогубством, по телефону плаче подруга. Ну, як такий виклик покинути? Ну, не можна ж покинути, правда?»

Для слідчих проблемою є навантаженість паперовою роботою і брак диверсифікації робочого часу між належним веденням документації і роботою з людьми:

«Деколи після 6 вечора тільки починається робочий день. Сідати за комп'ютер, підганяти все те, що ти робив. [...] Є коли живі люди, треба працювати з ними, приділяти увагу, не скажеш, там: “Чекайте, в мене там паперова робота, я собі годинку часу буду собі друкувати, а ви там посидіть, погуляйте, прийдіть пізніше”».

Перенавантаженість не лише означає неналежні умови праці для самих офіцер_ок правопорядку, а й призводить до того, що ті не можуть як слід допомагати громадам. Як, наприклад, зауважує працівни_ця патрульної поліції:

«Слідчі не встигають опрацювати все, як воно повинно бути, тому що ти заходиш до слідчого, у нього може бути в одного по 300-400 справ на столі — ну, це ж нереально. Як він може з кожним громадянином попрацювати, як воно потрібно? Ніяк!»

Перевантаженість представни_ць органів правопорядку часто виникає, зокрема, внаслідок **перекладання на них невластивих їм функцій**. Так, поліцейські дуже часто вимушені реагувати на проблеми, яких вони апріорі не можуть вирішити. Наприклад, на їхні плечі часто лягає взаємодія з бездомними людьми та людьми з психічними захворюваннями.

І тоді, коли органи правопорядку часто є першими, до кого звертаються люди у будь-яких ситуаціях, коли відчують загрозу чи не впевнені, що робити, неналагоджені системи соціальної підтримки перетворюють одноразові звернення на систематичні проблеми. Скажімо, од_на патрульн_а зауважує: «У людини крадуть болгарку, все життя крадуть болгарку. Хоча та болгарка є в нього. Він з нею вже сфотографований, а в нього її далі крадуть. Проблема, бо людини немає на обліку в психіатра, нарколога. Я ж не можу казати, чи вона там є адекватною, чи не дуже. [...] Він дзвонить, і ти мусиш їхати».

Як ідентифікувало минулорічне дослідження²², значна частка викликів, на які реагують муніципальні вартові у Львові, пов'язана з бездомними людьми. І хоча патрульні та муніципальні вартові можуть викликати для бездомної людини швидку чи спрямувати ту до притулку, на цьому їхні функції обмежуються, і через брак муніципальних притулків, які у великих містах не забезпечують потреб і сотої частини бездомних людей, та за браку ширшої системи ресоціалізації проблема не зникне.

Часто запит на нагляд і поліціювання там, де необхідне докорінне вирішення соціальних проблем, надходить не лише (і не стільки) від представни_ць органів правопорядку, скільки від чиновни_ць і ширшої громадськості: поліцейські та слідчі зауважують, що, за винятком порушень правил дорожнього руху, справ, пов'язаних зі збутом наркотиків і порушеннями громадського порядку, вони рідко реагують на проблеми проактивно.

Зрештою, люди самі часто звертаються з проблемами, які Девід Бейлі називає «проблемою котиків, яких треба зняти з дерев» (Bailey, 2005; 142). Іншими словами, саме поліція та муніципальна варта є інституціями, до яких люди звертаються, коли стикаються з питаннями, які не знають, як вирішити, і ці запити не обов'язково безпосередньо пов'язані з порушенням закону чи громадського порядку, а, скажімо, з диспутом між сусід_ками щодо межі, який повинен був би вирішуватись у суді, й українська ситуація тут зовсім не є унікальною. Масштабне дослідження в США, Канаді, Австралії, Японії та Сполученому Королівстві ідентифікувало, що робота з важкими кримінальними правопорушеннями є радше рідкістю, і більшість роботи поліції полягає в патрулюванні, розв'язанні побутових конфліктів та допомозі розгубленим людям, які не знають, куди звертатись (Bailey, 2005). Однак за браку відповідних інституцій, які будуть запобігати проблемам або вирішувати їх належним чином, ті нікуди не зникнуть і далі створюватимуть навантаження на поліцію. Як зауважує Алекс Вітале: «Поліцейські часто наголошують, що мешкан_ки у спільнотах з високим рівнем злочинності вимагають більш рішучих дій поліції. Однак ми часто не зауважуємо, що ті самі спільноти просять про кращі школи, парки, бібліотеки і робочі місця: такі послуги їм рідко надають» (Vitale, 2017: 7).

22 <https://cedos.org.ua/researches/koronavirus-i-bezpeka-bezdomnykh-liudei-analiz-naslidkiv-pandemii/>

Зрештою, працівни_ці органів правопорядку часто і самі зауважують, що намаган- ня вирішити ці проблеми виключно шляхом поліціювання є просто неефективни- ми. Респондент_ка, патрульн_а з великого міста, зауважує, що «це ж неможли- во — таку кількість поліцейських поставити, щоби кожен приходив додому, такого немає в принципі, немає такої кількості поліцейських, нема таких можливостей — це все можуть зробити сусіди, від них багато, що залежить».

Перенавантаженість і перекидання на органи правопорядку невластивих їм функцій (а подекуди й мілітаризація та рудименти «палочної» системи оцінки ро- боти) спонукають до **точкових рішень замість системного та ґрунтового розв'я- зання проблем**. Скажімо, патрульн_а з великого міста зауважує, що перевантаже- ність призводить до бажання якнайшвидше передати проблему:

«Так влаштована система, що кожен намагається спихнути на когось [...] — ага, ювенали є? Будь ласка — давайте ми на ювеналів спихнемо, а у нас тут задачі інші, у нас плани по протоколах, ми напишемо постанов за куріння, які абсо- лютно ні на що не впливають, але нехай буде».

Поліцейськ_а з іншого міста зауважує, що в їхньому населеному пункті існує та сама проблема:

Р.: Приїжджає один слідчий і опер. [...] Їм пофіг на то всьо. Їм лиш би відкалата- ти ту зміну. Там ще дільничний тоже є.

І.: Це дві, фактично, випадкові людини на чергуванні?

Р.: Та-та-та. І вони знають, що після того та справа до них, скоріш за все, не попаде. Їм пофіг. Вони роблять мінімально. Вони не цікавляться, що там відбу- вається — їм просто [байдуже] на той кейс. Вони там просто щось там ро- блять, щоб їх зранку на нараді не [покарали]. Щось вони там роблять. А після того приходять той кейс — вони назначають якомусь там слідчому. Він же ж, відповідно, про це нічого не знає, бо виїжджав інший слідчий. Йому треба щось там дзвонити-питати, він взагалі не розуміє, що там відбувається. Потім для того, щоб зробити якісь там певні дії, він має якось там напружати, спів- працювати з тими операми, які там виходять, що щось там роблять, а він нічого не робить. І це як спорчений телефон.

Слідч_а з іншого міста наголошує, що через брак часу дуже багато ситуацій типу «диспут сусідів за межу» не може вирішити, адже не може запропонувати людям якісну медіацію. Ба більше, у таких випадках офіцер_ки правопорядку мо- жуть просто знехтувати реєстрацією заяви:

«[...] був такий випадок, коли приходили такі десь там, десь сусід по цей, шу- мів голосно, там десь собаки гавкали, їм відмовлялось у реєстрації справ, але вони їх оскаржували, і ті справи реєструвались так, через суд».

Слід зауважити, що часто, як-от у випадку з бездомністю, поліція та муніци- пальна варта своїми силами не здатні запропонувати такого ґрунтового рішення в принципі.

Тоді як міські чиновни_ці наголошують на важливості матеріально-техніч- ного забезпечення офіцер_ок правопорядку²³, ті частіше підкреслюють згадані вище проблемні аспекти своєї роботи. Іншою проблемою є неналежне соціальне забезпечення працівни_ць органів правопорядку, зокрема патрульних поліцей- ських — це негативно відображається на їхній власній безпеці. Йдеться не лише про надмірне навантаження чи незадоволеність оплатою праці, а й на надмірні

23 До прикладу: <https://www.facebook.com/kyivcity.gov.ua/posts/3732925576830852>

перепони, коли працівни_ці органів правопорядку мають потребу у компенсації травм, пов'язаних з виконанням службових обов'язків:

Моя напарниця отримала так само тілесні ушкодження, синяки. Але вона їх не зареєструвала, тому що в попередніх випадках, коли мене не було, вони були в іншому екіпажі, були подібні ситуації, і вони так само нічим не закінчились. Купу гемору, відписок. Ми викликали на допити, служебки. Приходиш з адвокатом. Вона не зареєструвала. Синяки за тиждень зійшли і всьо. Страхування, то хіба на рівні якогось «Приватбанку» чи приватної служби. На рівні поліції, то навіть мови нема [про страхування].

Варто зауважити, що пандемія коронавірусу тільки поглибила усі ці проблеми, адже на плечі представни_ць поліції лягли цілковито нові обов'язки з нагляду за дотриманням карантинних обмежень. Ці обов'язки додали навантаження працівни_цям поліції через намагання вирішити проблему поширення коронавірусу шляхом суворішого нагляду (особливо на початку пандемії, коли Віктор Ляшко наголошував, що частина обмежень запроваджена для створення «атмосфери страху»²⁴). До того ж на плечі працівни_ць правоохоронних структур спробували перекласти соціальну проблему, яка передусім залежить від тривкості системи охорони здоров'я та рівня довіри до інституцій: як уже неодноразово зауважували, адміністративні протоколи за порушення маскового режиму є слабким превентивним механізмом для поширення пандемії і перш за все б'ють по найнезахищеніших людях, які не мають можливості захиститись у судах²⁵. Зрештою, працівни_ці патрульної поліції, які і так не відчують себе соціально захищеними і перебувають у групі ризику, опинилися під ще більшим тиском. Іншим прикладом такого перекладання на плечі Національної поліції є послаблення карантинних обмежень на Великдень 2021 року у місті Києві з одночасним намаганням суворіше контролювати «дотримання карантинних правил», про яке 28 квітня заявив²⁶ Віталій Кличко. За нормальних умов кладовища та релігійні установи не були б поліційованими з нагоди релігійних свят, проте пандемія і брак політичної волі для продовження суворіших карантинних обмежень перетворюють дотримання соціальної дистанції на проблему нагляду, а не превенції, і створюють подальше навантаження на офіцер_ок правопорядку.

Варто додати, що працівни_ці органів правопорядку радше ідентифікують пандемію як причину соціально-економічних труднощів, що, у свою чергу, веде до наростання соціальної напруги. Як зауважи_ла од_на з патрульних:

«Зараз люди без роботи, коронавірус — такі речі, які людей роблять... Боже, ну, а де заробити, якщо у нього сім'я».

Працівни_ця відділу звітності зауважує:

«Люди останнім часом [...] просто розлютовані. [...] Дуже багато факторів, особливо зараз цей карантин, він просто... От, рахуйте, цей рік, ну, півроку люди без роботи, у квартирі — реально можна з'їхати з глузду».

Можна зауважити, що розуміння безпеки серед тих, хто працює у полі, дещо відрізняється від розуміння безпеки серед тих, хто формує локальні та загально-

²⁴ https://lb.ua/society/2020/05/10/457188_lyashko_parki_skveri_ukraine.html

²⁵ https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/194992_porushennya-karantinu-bznesom-shcho-kazhe-sudova-praktika

²⁶ https://kyivcity.gov.ua/news/vitaliy_klichko_u_stolitsi_posilyat_kontrol_za_dotrimannyam_karantinnikh_pravil_zokrema_na_velikden/

національні політики. Звісно, подекуди респондент_ки згадують поліціювання та нагляд як ефективний спосіб запобігати злочинності і загалом перебувають під впливом ідей «поліціювання в стилі теорії розбитих вікон»²⁷. Тим не менш, частіше локальне знання, здобуте у процесі роботи, дозволяє усвідомити ширшу соціальну природу багатьох проблем і нереалістичність очікувань від органів правопорядку як від інституції, яка може забезпечити тотальний нагляд.

Bayley, David H. "What do the police do." *Police: Key Readings*. Cullompton: Willan, 2005: 141-148.

Vitale, Alex S. *The end of policing*. Verso Books, 2017.

²⁷ <https://hmarochos.kiev.ua/2019/09/09/teoriya-rozbytyh-vikon-chomu-naspravdi-vona-ne-pratsyuye/>

Розділ 3 ●
Дані про безпеку:
зареєстрована
злочинність

Якщо говорити про кількісні виміри безпеки, найбільш очевидним кількісним показником є рівень злочинності. Варто одразу зазначити, що цей показник є важливим, але далеко не єдиним, якщо використовувати ширший підхід до поняття безпеки. Офіційні дані щодо рівня злочинності широко використовують політики_ні, ЗМІ, громадськість. Показники фігурують у звітах органів правопорядку, а популярні медіа складають рейтинги «найбільш безпечних міст».

Разом з тим, щоб ефективно використовувати статистичні дані, необхідно розуміти, як вони формуються, якою мірою вони відображають наявний стан речей і чи не існує системних викривлень у системі збору даних, які ці дані спотворюють.

Навіть при найсприятливішій для обліку правопорушень системі все одно існує певний рівень **латентної злочинності**, тобто не врахованої в офіційній статистиці про стан злочинності. Рівень латентної злочинності може суттєво різнитися за окремими правопорушеннями. Найменш латентними злочинами є вбивства²⁸, адже наявність трупа значно ускладнює можливість приховування цього злочину як виконав_ицями, так і працівни_цями органів правопорядку. Найбільш латентними злочинами є ті, в яких немає потерпіл_ої, тобто злочини проти публічних інтересів — це, наприклад, білокомірцеві злочини. Іншою причиною високої латентності певних видів злочинів можуть бути певні установки, які панують у суспільстві. Це, наприклад, стосується зґвалтування. У цих випадках часто сама жертва не повідомляє про вчинений щодо неї злочин²⁹.

Однак частина злочинів, які могли б потрапити у статистику, туди не потрапляють саме через діяльність органів правопорядку. Попри те, що всі повідомлення про злочини залишають свій слід у внутрішніх системах (документах) органів правопорядку (наприклад, у процесі єдиного обліку або системі АРМОР), не всі вони переносяться у Єдиний реєстр досудових розслідувань. Але оскільки статистичні дані формуються саме на базі цього реєстру, то й офіційна статистика щодо злочинності містить системні викривлення.

Звітність про стан кримінальної протиправності

Основним джерелом статистичної інформації про стан злочинності в Україні є зведені звіти³⁰ Офісу Генерального прокурора, а в областях — аналогічні звіти обласних (вже окружних) прокуратур³¹. Разом з тим основна інформація, на основі якої формуються зведені звіти, зберігається в Єдиному реєстрі досудових розслідувань і в інших електронних відомчих системах (ОСОП — «Облік та статистика органів прокуратури», СЕД — «Система електронного документообігу»). Власне, широка громадськість має доступ лише до зведених статистичних звітів, які віддзеркалюють результати роботи всієї системи правопорядку з обліку виявлених

²⁸ Однак навіть з цими злочинами існує можливість маніпуляції даними. Кримінальний кодекс містить статтю 115, яка передбачає відповідальність за умисне вбивство. Сукупні дані за цією статтею використовуються, зокрема, для порівняльного аналізу рівня злочинності в різних країнах. Однак в українському Кримінальному кодексі існує стаття, яка передбачає відповідальність за нанесення тяжких тілесних ушкоджень, які призвели до смерті особи (частина 2 статті 121). При врахуванні рівня злочинності за показником умисних убивств було б доречно використовувати сукупний показник за цими двома статтями.

²⁹ За даними офіційної статистики, кількість зґвалтувань з 1992 року щороку зменшується: у 1992 році було зареєстровано близько 2600 таких злочинів, а у 2020 році — близько 280.

³⁰ Статистична інформація Офісу Генерального прокурора, <https://www.gp.gov.ua/ua/1stat>.

³¹ Див., наприклад, статистичні дані Житомирської обласної прокуратури <https://data.gov.ua/dataset/b5ac580d-7f5a-4b35-8f0b-794d78ba0804>.

кримінальних правопорушень і подальшої роботи з ними. Зокрема, прокуратура щомісячно публікує такі звіти:

- про роботу прокурора;
про роботу органів досудового розслідування;
- про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;
- про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування;
- про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення;
- про кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами економічної діяльності;
- про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями.

Детальніше про зміст цих звітів можна почитати в роботі «Звіт щодо кримінальної статистики в Україні» авторів Р. Шехавцова та М. Хавронюка³².

Законодавство маркує ці звіти як **звітність про стан кримінальної протиправності**³³. Центральним для цього дослідження є звіт про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розгляду, оскільки він містить інформацію власне про зареєстровані правопорушення. Від кількості зареєстрованих злочинів та їх видів великою мірою будуть залежати решта звітів, які стосуються безпосередньої діяльності органів правопорядку. Завдяки даним, які містяться в цьому звіті, є можливість подивитися, скільки правопорушень було зареєстровано за звітний період, у скількох кримінальних провадженнях висунуто повідомлення про підозру, скільки кримінальних проваджень було направлено до суду тощо.

Загальний звіт Офісу Генерального прокурора **формується автоматично**, на основі Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі — ЄРДР)³⁴. Однак паралельно до цього всі прокуратури (місцеві та обласні) звітують за аналогічною формою.

Його [загальний звіт діяльності прокуратури] формують і відповідають за нього керівники прокуратури, вони доручають певні формування окремим оперативним працівникам [прокурор_кам].

(Представни_ця прокуратури, велике місто)

З точки зору збору даних звіти місцевих та обласних прокуратур мали б використовуватися для логічної перевірки даних, однак на практиці їхня основна функція зводиться до **самоконтролю органів прокуратури**. Хоча правовий статус таких паралельних звітів сумнівний, необхідність у них виникає через слабку реєстраційну дисципліну: під час досудового розслідування відомості про прийняті рішення часто вносять не одразу після їх прийняття, і щомісячна звірка стає приводом внести інформацію, якої в Єдиному реєстрі досудових розслідувань немає³⁵.

Да, це [звітування обласних прокуратур] просто зроблено для того, щоб вони звіряли кількість справ з тим, що обліковано в реєстрі, бо коли ти направляеш за місяць провадження, ти пам'ятаєш, які [це] провадження і їх кількість, потім дивишся в реєстр — співпадає чи ні. Дуже багато на цій стадії виявляється,

32 Шехавцов Р.М., Хавронюк М.І. Звіт щодо кримінальної статистики в Україні. — К., 2019, <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/1568808134cplr.-report-on-criminal-statistics-in-ukraine.pdf>

33 Частина 1 статті 8 Закону «Про прокуратуру», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

34 Наказ Офісу Генерального прокурора № 299 від 30.06.2020 «Про затвердження форм єдиної звітності про стан кримінальної протиправності», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0299905-20#Text>.

35 Детальніше про це читайте у матеріалі В. Петраковського, <https://zbruc.eu/node/53551>.

що щось не внесли або недовнесли, або додали того, чого не було, тому для цього і зроблено, щоб самоконтроль був, перепереверяти самого себе.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Єдиний реєстр досудових розслідувань (ЄРДР)

Оскільки дані звітів автоматично генеруються на основі Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), то **якість цих звітів залежить від його наповнення**. Єдиний реєстр досудових розслідувань (ЄРДР) — це центральне місце, в якому акумулюється вся інформація про розпочаті провадження та етапи їх досудового розслідування. Його було запроваджено у 2012 році з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу. Держателем є Генеральна прокуратура, яка забезпечує адміністрування ЄРДР, його взаємодію з іншими реєстрами, приймає відповідне нормативно-правове регулювання.

Реєстр — створена за допомогою автоматизованої системи електронна база даних, відповідно до якої здійснюються збирання, зберігання, захист, облік, пошук, узагальнення даних, які використовуються для формування звітності, а також надання інформації про відомості, внесені до Реєстру, з дотриманням вимог кримінального процесуального законодавства та законодавства, яким врегульовано питання захисту персональних даних та доступу до інформації з обмеженим доступом.

(З Наказу Офісу Генерального прокурора № 298 від 30.06.2020 «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення»)

ЄРДР виконує низку конкретних функцій у діяльності органів правопорядку.

Перш за все в ЄРДР **реєструються кримінальні правопорушення** (провадження). Внесення інформації в Реєстр має правові наслідки, адже після цього починається досудове розслідування (комплекс дій, спрямованих на встановлення фактів, необхідних для передачі кримінального провадження до суду)³⁶. Тобто робота над конкретним злочином починається лише після внесення інформації про нього в ЄРДР. Навантаження органів правопорядку також буде залежати від того, скільки злочинів у цей ЄРДР внесуть. Такий статус ЄРДР є причиною появи шляхів обходу інформації повз ЄРДР.

ЄРДР також використовується з метою **обліку прийнятих під час досудового розслідування рішень, осіб, які їх прийняли, та результатів судового провадження**, а також пов'язаного з цим питанням оперативного контролю за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування. ЄРДР інтегрований з електронною системою документообігу суду.

З іншого боку, нормативно закріплено, що дані, внесені в ЄРДР, застосовуються також для **аналізу стану та структури кримінальних правопорушень**, вчинених у державі, а також інформаційно-аналітичного забезпечення органів правопорядку.

³⁶ Про стандарт внесення даних у Єдиний реєстр досудових розслідувань див. у звіті за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» за загальною редакцією Юрія Белоусова (2017), <https://drive.google.com/file/d/1XRqswWob57p7wbX-TROdM-Gr8NcliqGrW/view?usp=sharing>.

Реєстраторами (особами, які уповноважені вносити відомості до ЄРДР) є:

- прокурор_ки, у тому числі керівни_ці органів прокуратури;
- керівни_ці органів досудового розслідування;
- керівни_ці органів дізнання;
- слідчі органів поліції, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, та органів Державного бюро розслідувань; детективи підрозділів детективів і внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро, уповноважені здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень;
- дізнавач_ки підрозділів дізнання органів поліції, безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, та органів Державного бюро розслідувань, а також уповноважені особи інших підрозділів зазначених органів, уповноважені здійснювати досудове розслідування кримінальних проступків.

Чи всі відомості про злочини реєструють?

Відповідно до Кримінального процесуального кодексу (далі — КПК), всі відомості, які можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, повинні бути внесені в ЄРДР. Тобто можна говорити про закріпленій у законі підхід **автоматичного внесення відомостей у ЄРДР**. Відомості з заяв і повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення повинні вноситися в будь-якому разі — по суті, без попередньої оцінки обґрунтованості таких заяв або повідомлень. У теорії такий підхід має **сприяти зменшенню кількості латентної злочинності** і, відповідно, має формувати більш реалістичне уявлення про стан злочинності в країні.

Стаття 214. Початок досудового розслідування

1. Слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань. Слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування, визначається керівником органу досудового розслідування, а дізнавач — керівником органу дізнання, а в разі відсутності підрозділу дізнання — керівником органу досудового розслідування. (Кримінальний процесуальний кодекс)

Однією з причин запровадження ЄРДР була **проблема значної кількості відмов у відкритті кримінальних справ до 2012 року**. Така практика зумовлювала незадоволення громадськості роботою органів правопорядку.

Розробляючи концепцію Єдиного реєстру досудових розслідувань, розробни_ці Кримінального процесуального кодексу дотримувалися позиції, відповідно до якої первинна фільтрація заяв і повідомлень повинна були звестися до мінімуму, при цьому Єдиний реєстр досудових розслідувань мав стати центральним місцем збору інформації, замінюючи собою журнал єдиного обліку. Разом з тим не планувалося, що інформація, внесена в Реєстр, буде настільки сильно структурувати роботу органів правопорядку, і внесення відомостей у Єдиний реєстр фактично означатиме велику кількість паперової роботи в кожному окремому випадку. І хоча

Кримінальний процесуальний кодекс закріплює позицію автоматичного внесення, розуміння змісту Єдиного реєстру досудових досліджень досі неодноманітне. Всередині самої системи правопорядку існують дискусії щодо доцільності автоматичного внесення відомостей³⁷. Разом з тим у кожному підрозділі складаються свої практики реалізації цієї законодавчої вимоги.

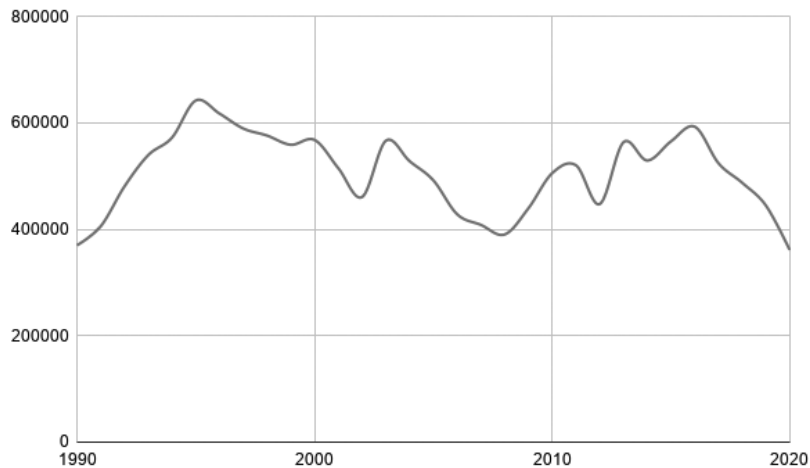
Я вважаю, що реально перегнули трошки. Якщо б після реєстрації в ЄРДР вже прокурор — як було ізначально задумано — должен был подтверждать наличие или отсутствие преступления — вот тогда бы это было, наверное, эффективно, и прокурор на этой уже стадии говорил, что належить вносити до реєстру як злочин, а що не належить.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

І я вважаю, що це [автоматичне внесення відомостей в ЄРДР] була правильна ідея, але працівники Нацполу її взяли і спалюжили введенням цього Журналу єдиного обліку³⁸. Тому зараз воно не так є, як задумувалось.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

За суб'єктивною оцінкою працівни_ць поліції та прокуратури, з запровадженням ЄРДР кількість зареєстрованих злочинів справді зросла в порівнянні з попередніми роками, і система орієнтувалася на реєстрацію всіх повідомлень про злочини. На графіку наведені дані щодо зареєстрованих злочинів з 1990 до 2020 року. Порівнювати дані до та після запровадження ЄРДР треба дуже обережно з безліччю застережень, оскільки запровадження ЄРДР змінило основний правовий механізм, з яким ці дані пов'язані: відкриття кримінальної справи було замінено на кримінальне провадження. У зв'язку зі зміною системи обліку порівняння рівня злочинності у країні за роками (до та після 2013 року) не є коректним. Втім, саме в контексті цього дослідження доречно подивитися різницю в кількості зареєстрованих злочинів на зламі. Згідно з офіційними даними, у 2013 році можна простежити **стрибок у кількості зареєстрованих злочинів** — у порівнянні з попереднім роком кількість зареєстрованих злочинів збільшилася на чверть, що якраз і може бути пов'язано з запровадженням підходу автоматичного внесення відомостей в ЄРДР. Ця думка підтверджується і суб'єктивними відчуттями працівни_ць органів правопорядку, які неодноразово зазначали, що у 2013 році «реєстрували все».

³⁷ Про позиції розробників детальніше можна прочитати у звіті про роль слідчої судді в досудовому процесі: https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2020/05/rol_sluddya_web-2.pdf?fbclid=iwar3r1_t9ii_8tmmqkumorawbvapcrmyhihvfuzxrnmmoxfittz4oooyv7eli. З однією з позицій щодо внесення відомостей у Єдиний реєстр досудових досліджень можна ознайомитися у звіті за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» за загальною редакцією Юрія Белоусова (2017).

³⁸ З 2019 року облік повідомлень відбувається з використанням інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України», однак працівни_ці досі використовують вираз «журнал єдиного обліку» на позначення місця обліку.



Дані з 1990 до 2012 року взяті з даних Державної служби статистики <http://www.ukrstat.gov.ua>, дані з 2013 до 2020 року — зі зведених звітів Генерального прокурора.

У 2016 році зареєстрована злочинність досягла піку з моменту запровадження ЄРДР (592 604 зареєстрованих злочинів). А після цього почалося поступове зменшення зареєстрованих злочинів: у 2020 році в офіційній статистиці було зафіксовано всього 360 622 злочини³⁹. Цей спад зареєстрованої злочинності з 2016 року підтверджується суб'єктивними відчуттями працівни_ць органів правопорядку, які вбачають причини цього спаду не в реальному покращенні криміногенної ситуації, а в **маніпуляціях із реєстрацією злочинів**. Тут також доречно подивитися на рівень розкриття злочинів (відношення зареєстрованих проваджень до кількості проваджень, у яких висунуто підозру). У 2016 році цей показник становив 26% (найменший показник за ці роки). Ймовірно, цей показник став певним тригером всередині системи, який зумовив поворот на фільтрацію повідомлень про вчинення злочинів. Вже у 2020 році показник розкриття збільшився до 46% на тлі значного зменшення кількості зареєстрованих злочинів.

Поліція почала дуже багато повідомлень укривати [приховувати], і зараз не вносять все. Завдяки тому, що старі провадження закривають — була позиція у 12-13 році, щоб усе підряд реєструвати, — а зараз працівників поліції орієнтують на те, щоб вони вибірково дивилися, що можна вносити, а що не можна вносити.

(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Основним способом уникнення реєстрації злочинів є відсіювання їх на етапі окремого обліку в поліції. Інформація про більшість кримінальних правопорушень потрапляє в систему обліку через Національну поліцію. **Усі повідомлення про злочини є об'єктом єдиного обліку в поліції** та реєструються в інформаційно-телекомунікаційній системі «Інформаційний портал Національної поліції України»⁴⁰. Саме ця система містить найбільш вичерпну інформацію про стан зареєстрованої злочинності в країні, оскільки в неї вносять абсолютно всі відомості, які потрапля-

³⁹ Ймовірно, у цьому році сукупна кількість кримінальних правопорушень може стати дещо більшою, що пов'язано з запровадженням інституту кримінальних проступків і збільшенням кількості реєстратор_ок (уповноважених на внесення інформації осіб).

⁴⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0223-19#Text>

ють до поліції від людей. Але **не всі повідомлення, які реєструються в системі, переносяться в ЄРДР** — відбувається фільтрація інформації.

Да, ви все правильно кажете [про те, що згідно з законом, усе треба реєструвати]. А працівники Нацполу придумали ще одну книжку і назвали її Книга єдиного обліку. В цю книгу реєструються всі заяви — це єдина книга, де реально реєструються всі заяви, вона називається ЄО (єдиний облік). У цей журнал вписуються повідомлення, які надходять на 102, скарги якісь (і то не всі скарги) — все, що може бути схожим на повідомлення про злочини. І от на цій стадії відбувається якраз сама страшна історія в тому, що дуууже багато кримінальних проваджень на цій стадії не реєструються.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Хоча рішення про внесення відомостей у ЄРДР повинні приймати слідчі як незалежні професіонали, на практиці **рішення про (не)перенесення відомостей приймає керівни_ця слідчого підрозділу**. Безальтернативність такої практики буде сильно залежати від конкретного відділку і варіюватися від неформальних порад керівни_ці окремим слідчим про включення або невключення відомостей у ЄРДР, втручання керівни_ці у найбільш складних і неоднозначних випадках до погодження абсолютно всіх повідомлень⁴¹ (позбавляючи працівни_ць поліції будь-якої професійної суб'єктності). Керівни_ця може вирішувати, чи є в повідомленні ознаки кримінального правопорушення, і якщо таких ознак немає, то повідомлення розглядається не як повідомлення про злочин, а як звернення людей. Якщо у керівни_ці слідчого підрозділу є сумніви щодо наявності ознак кримінального правопорушення, то може бути проведений додатковий збір даних для прийняття рішення. Ймовірно, керівни_ця спирається не лише на власний досвід кримінально-правової кваліфікації конкретних дій, визначаючи, що варте перенесення в ЄРДР, а й на низку додаткових міркувань. Це, наприклад, може бути перспективність розслідування справи, побажання керівництва, майбутні статистичні показники його чи її підрозділу (про ці явища буде окремо загадано нижче). Хоча за логікою законодавства керівни_ця слідчого підрозділу не ма_ла б одноосібно приймати рішення щодо внесення відомостей у ЄРДР, така практика, ймовірно, широко розповсюджена на місцях.

[...] ті повідомлення, які не містять ознак адмінки і криміналу, — вони розглядаються, ну, там, провести перевірку, наприклад. Якісь такі питання, ну, на рівні сусідських, там, відносин, то воно всьо вирішується до 30 днів. Складається висновок, тобто закривається. Висновок, що не має в собі ні криміналу, ні адмінки. Та проводиться перевірка там. Начальник слідства дає резолюцію, що воно дійсно не містить. Проводить перевірку типу сам. Ті всі зібрані матеріали читає і тоді виносить резолюцію, правильно. [...] [вносить рішення на цьому етапі] начальник слідства. Завжди так було. Ага: є, нема. Там дивиться, там виїздом навіть. Зібрали. Подивився — нема. Все, тоді вже набирається висновок про... Так як в порядку не про вчинення кримінального правопорушення, а в порядку звернення громадян воно розглядається.
(Слідч_а, маленьке місто)

Концентруючи у своїх руках владу, начальни_ця слідчого підрозділу набуває значних повноважень. Неформальна практика погодження внесення відомостей у ЄРДР створює значні корупційні ризики, оскільки посада керівни_ці слідчого підрозділу стає привабливою для недоброчесних працівни_ць. Предметом корупції

⁴¹ «Злочини за погодженням» — «касетний скандал» в управлінні Національної поліції Львівщини, <https://www.radiosvoboda.org/a/polisiya-lviv-erdr/30311170.html>.

може ставати не лише (не)внесення відомостей в ЄРДР, неправильна кримінально-правова кваліфікація тощо, а й сама посада керівни_ці⁴². З огляду на це важливо переосмислювати процедуру призначення керівни_ць у поліції та мінімізувати втручання центральних органів влади в цей процес. Ми в жодному разі не стверджуємо, що корупція є основною проблемою для статистичного обліку злочинів. Неформальна практика погоджень лише уможливорює корупцію, але виникає вона через системні проблеми.

«Цьому не місце в ЄРДР (або хоча б не в такому вигляді!): окремі практики внесення відомостей в Єдиний реєстр досудових розслідувань»

У суперечливих випадках буде мати велике значення, що в поліції сприймається як «нормальна» справа, тобто така, яка заслуговує на увагу поліції. Поліція першою реагує на велику кількість соціальних проблем, які далеко виходять за межі реагування на правопорушення. Як зазначалося вище, на поліцейських перекладено велику кількість невластивих їм функцій (взаємодія з бездомними, психічно хворими тощо), а за умов неналагодженості роботи соціальних служб і браку взаємодії між ними та поліцією такі виклики стають системними. Це вимагає від службов_иць у кожному окремому випадку вирішувати, чи є конкретне повідомлення повідомленням про злочин за своєю суттю чи ні.

Рішення слідчо_ї та (або) керівни_ці слідчого підрозділу багато в чому буде залежати від того, як поліцейські «відпрацювали виклик». Поліцейські фактично проводять первинну кваліфікацію злочину відповідно до свого рівня знань і компетенції. Ця первинна кваліфікація буде впливати на те, що саме поліцейські будуть фіксувати та питати в потерпілих. Ілюстративним прикладом можуть слугувати випадки домашнього насильства, опрацювання яких вимагає від поліцейських додаткових знань. Так, поліцейський може ідентифікувати такий виклик як такий, що не містить ознак кримінального правопорушення. При цьому якщо на аналогічний виклик виїжджає умовно «профільний» поліцейський, який володіє достатніми знаннями в цій області, то ймовірність реєстрації цього кримінального провадження та його подальшого розслідування значно зростає.

З огляду на це важливим фактором для внесення інформації в ЄРДР є також форма заяви. Хоча законодавство не розрізняє за статусом усні, письмові та повідомлення на 102 — вони всі мають бути зареєстровані в ЄРДР, на практиці **перевага віддають письмовим заявам**. З одного боку, це може бути пов'язано з інституційною пам'яттю в органах правопорядку про порушення кримінальної справи ще до запровадження ЄРДР: «справжнє» повідомлення про злочин має бути письмовим. З іншого боку, факт подачі письмової заяви знімає зі слідчо_ї та (або) керівни_ці неформальний обов'язок прийняти рішення про внесення даних у ЄРДР. Письмова заява фіксує факт наявності потерпіло_ї від злочину.

Для того, щоби почалася якась справа, мусить бути письмове повідомлення людини, тобто усне — це добре, що ви мені розказали, але пояснюється, що моїх слів не завжди... Я можу з вами піти, поможу, розкажу, яким чином воно має бути, поможу це написати, навіть людина може написати мені цю заяву, я в неї можу навіть взяти ці пояснення, а я занесу її сам, але все одно має йти туди, має бути

42 <https://www.facebook.com/pgov.ua/posts/352985586216592>

ця заява, що заява написана цією людиною, є всі її дані і вона, грубо кажучи, тоді реєструється.

Слідч_а, велике місто

Для окремих видів злочинів взагалі може існувати **неформальна заборона реєстрації**. Так, напади на поліцейських намагаються не реєструвати в ЄРДР. Крім вкрай низьких шансів на реєстрацію такої заяви, всередині системи існують потужні важелі впливу на працівни_ць, які позбавляють поліцейських мотивації взагалі повідомляти про такі злочини. Так, кожне повідомлення стає причиною для внутрішнього розслідування правомірності дій поліцейського. І хоча така практика, ймовірно, є доцільною, саму її форму (поряд з браком кроків з розслідування повідомлення про напад) постраждалі працівни_ці розцінюють як форму впливу на них з метою уникнення реєстрації їхніх повідомлень.

Інша практика, яка викривляє статистику щодо злочинів — це **неправильна первинна кримінально-правова кваліфікація злочину**. В окремих випадках це справді можуть бути помилки, які зумовлені недостатністю знань і компетенцій окремих працівни_ць. Однак існують і системні неформальні практики, які, втім, стосуються окремих категорій правопорушень. Наприклад, у випадку надходження заяви від людини про перевищення влади або службових повноважень працівни_цею органу правопорядку, яке полягало в нанесенні тілесних ушкоджень (стаття 365 Кримінального кодексу), поліція може умисно неправильно кваліфікувати цей злочин, щоб уникнути підслідності з боку Державного бюро розслідування. Так, таке повідомлення може бути зареєстроване як «спричинення легких тілесних ушкоджень невстановленою особою». Це дає змогу «розслідувати» цей злочин власними силами поліції і зрештою закрити його.

Коли громадяни скаржаться — ти ж не будеш кожне його повідомлення перевіряти і слухати саме це повідомлення на лінії 102, він [потерпілий] скаже, що його побили працівники поліції, а вони зареєструють «спричинення легких тілесних ушкоджень невстановленою особою». [...] найперше це дає можливість здійснювати досудове розслідування іншим органом без порушення предметної підслідності — будуть його розслідувати самі ж органи Нацполіції, а не територіальне управління ДБР.

(Представни_ця прокуратури, велике місто)

«Ми не зможемо це розслідувати — це безперспективно»: оцінка перспективності справи та внесення відомостей

Автоматичне внесення відомостей без їх фільтрації, як правило, веде до **збільшення кількості так званих «висяків»** — безперспективних для розслідування справ. Такі справи закріплюються за слідчими і супроводжують їх роками. Слідч_а повин_на з певною періодичністю щось у цих справах робити — проводити слідчі дії. У термінах самих працівни_ць органів правопорядку це описується як «папероторчість». Це створює додаткову роботу для слідчих, навантаження яких і без

того велике. У великих містах од_на слідч_а поліції в середньому розслідує 300 кримінальних проваджень⁴³.

Та тут просто воно недоказуєме. Я ж тобі кажу. Якщо я приходжу на роботу в 15-му році, а мені приходять 200 справ з 2013 року, де людей вже нема. І що ти вже там зробиш? Нікуди воно не дівається, тільки накопичуєш за собою отой такий шлейф проваджень, які просто лежать мертвим грузом в сейфі. В Києві це десь по півтори тисячі справ на людину. Прокурор навіть приходиться справу шукати в кабінет, яку йому треба подивитись, бо це нереально навіть знайти. Де ти такий масив справ?.. З ними постійно треба щось робити. І через то, розумієш... Одне тягне за другим. І це воно ніколи не закінчиться, бо так є. Таке законодавство.

(Слідч_а, маленьке місто)

Система кодексу 2012 року — вона ідеальна! Вона ідеальна в тому розумінні, що існує один злочин, який розслідує один слідчий, його контролює один прокурор, в них є один слідчий суддя, а потім в суд, коли вони цю справу направляють, у цього складу суду є одна справа, і так усе в них гарно виходить. А коли виявляється, що в одного прокурора 400 справ в ЄРДРі, 100 справ — як у мене — в суді, і кожного місяця [з'являються] нові справи з підозрою, а в слідчого навантаження не менше... [...] Виходить, що коли система перегріта і перевантажена паперовою роботою, то ОПИРАТИСЯ тим беззмистовним, безперспективним заявам — це очевидна і природна реакція системи. Наївно було б очікувати щось інше.

(Представни_ця прокуратури, велике місто)

При цьому існує проблема в процесі **закриття «висяків» в органах правопорядку**. Хоча логіка законодавства будується навколо алгоритму «зареєстрував» — «розслідував» — «закрив»/ «передав у суд», на практиці закрити провадження важко. Навіть якщо слідч_а бездоганно відпрацюва_ла справу і це може засвідчити прокурор_ка, за скаргою потерпілого провадження має розслідуватися далі. Така ситуація багато в чому зумовлена браком довіри до слідчих органів, адже велика частина потерпілих не може повірити в те, що «слідч_а зроби_ла все можливе». Разом з тим для розкриття великої частини злочинів критичними є заходи, вжиті в першу добу з моменту скоєння злочину, і такі оперативні заходи залежать не тільки від слідчо_ї, а й від налагодженої взаємодії між усіма підрозділами поліції.

Ця, на папері така ідеальна ідея — що кожна заява вноситься, за кожною заявою проводиться розслідування, потім приймається рішення про закриття або про направлення до суду (але скоріш про закриття, якщо справу не хотіли вносити) — вона працює на папері.

(Представни_ця прокуратури, велике місто)

У більшості випадків перспективні справи не закриваються, це перше. Тобто, скасування справи означає приблизно наступне. Десь в мене є якась справа, слідчий її закрив, я про неї навіть не знаю. Потерпілий написав скаргу, бо «ось слідчий незаконно закрив справу». Я подиви_лася на скаргу, я подиви_лася на справу і розумію, що, з одного боку, справа не перспективна, а з іншого боку — законно її закрити неможливо. Наприклад, крадіжка у транспорті. Особа звер-

43 <https://www.kmu.gov.ua/news/nacpoliciya-u-megapolisah-u-serednomu-odin-slidchij-policiyi-rozsliduye-300-kriminalnih-provazhen>

нулася: «У мене вкрали телефон у маршрутці». Злочин був? Був. Треба його розслідувати? Треба. Чи можливо знайти злочинця? Абсолютно неможливо, але закрити цю справу також не-мож-ли-во. Немає законної підстави щодо закриття цієї справи.

(Представни_ця прокуратури, велике місто)

В уявленні працівни_ць органів правопорядку «закриття провадження» показує їхню **власну неефективність**. Через це слідчі та прокурор_ки мають імітувати діяльність, що, своєю чергою, призводить до додаткового навантаження на судову систему.

Вона буде висіти в реєстрі, завдяки правкам Лозового⁴⁴ [саркастично] в цій справі будуть йти строки розслідування без повідомлення про підозру. А далі, в кінці певного періоду, ми або зобов'язані цю справу закрити, таким чином своїм підписом розписавшись у тому, що ми неефективні, ми нічого не робили, ми справу цю не розкрили і взагалі ми «бездельнікі тут все», або подавати до слідчого судді абсолютно дибільне (вбачте, по-іншому не скажу) клопотання про продовження строку. В останньому ми пишемо про те, що «Ваша Честь, справа важлива, її треба розслідувати далі, ми будемо шукати». Але всі розуміють, що це повна єресь і жодної ефективності тут немає.

(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Для того, щоб хоч якось зменшити кількість «висяків», службов_иці намагаються фільтрувати кримінальні провадження на вході, тобто не реєструвати ті повідомлення, які є безперспективними, що повертає нас до проблеми, для вирішення якої ЄРДР і було створено.

Система цьому [автоматичному внесенню відомостей у ЄРДР] чинить активний опір. Якби ця система була ефективною, то ми не бачили б таку тенденцію, як зараз. У 2015 чи 2016 році, на кінець року, останні числа грудня, у Єдиному реєстрі в районі обліковувалися приблизно 9600 проваджень — трохи менше 10 тисяч. В цьому році, 2020-му, їх було 3,5 тисяч... і вам чесно скажу, що я сильно сумніваюсь, що ми за чотири роки поборолі злочинність у два рази. Тобто система сама по собі спрямована на те, щоб відсіювати всілякі безперспективні справи і їх не вносити. Це призводить до того, що іноді ті провадження, які можливо і доречно було б розслідувати, потрапляють у «кошик», незаслужено, але потрапляють.

(Представни_ця прокуратури, велике місто)

⁴⁴ Обрахування строків досудового розслідування починається з моменту внесення інформації про нього в Єдиний реєстр досудового розслідування (до цього — з моменту повідомлення про підозру). Встановлюються конкретні терміни для повідомлення про підозру з моменту початку досудового розслідування: 6 місяців — для проступків, 12 місяців — для злочинів невеликої або середньої тяжкості, 18 місяців — для тяжких або особливо тяжких. Детальніше про аналіз правок і їхні наслідки для досудового розслідування можна прочитати за посиланням: http://185.65.244.102/ua/about/books/loz_2019/.

«Врахувати побажання згори: вплив керівництва органів правопорядку на процеси реєстрації відомостей

Процесуальне керівництво щодо слідчих здійснює прокуратура. Взаємодія між органами слабка, хаотична та непропрацьована, а також проявляється у взаємодії окремо_ї слідчо_ї та окремо_ї прокурор_ки⁴⁵. Прокурор_ка, за логікою кримінально-процесуального законодавства, забезпечує дотримання законності на рівні досудового розслідування. В_она контролює дії слідчо_ї та надає вказівки зі збору доказів. Однак процесуальне керівництво не обмежується питаннями контролю за діями слідчих, в ідеальній схемі прокурор_ка ма_ла би сприйматися як суб'єкт, який **допомагає слідчим дотримуватися законності на стадії досудового розслідування**, адже саме прокурор_ка володіє всіма необхідними юридичними знаннями та компетенціями.

Окремої згадки заслуговує роль **керівництва Національної поліції** в питаннях контролю за діями слідчих. Керівництво не лише оцінює роботу слідчих пост-фактум, а й фактично втручається у процеси розслідування та прийняття рішень слідч_ою, що не передбачено логікою організації досудового розслідування. Це суттєво впливає на роботу слідчих та рівень їхньої мотивації. Так, існує **негласна практика погодження з керівництвом закриття слідч_ою кримінального провадження**. Задекларованою причиною виникнення такої практики є боротьба з корупцією, адже закриття кримінального провадження керівництво сприймає як наслідок корупції (встановлення домовленостей між слідч_ою та потенційн_ою підозрюван_ою). Однак видається, що первинна причина все ж полягає у браку адекватної взаємодії між Національною поліцією та прокуратурою: керівництво Національної поліції не сприймає прокуратуру як орган, який допомагає слідчим дотримуватися законності (адже дотримання законності вимагає знань юридичних тонкощів) через засоби контролю, а радше як орган, який через цей контроль буде звинувачувати Національну поліцію. При цьому працівни_ці прокуратури не бачать великої проблеми у випадках незаконного закриття кримінального провадження слідч_ою, адже вони легко можуть поновити провадження. Загальна логіка така: поки не закінчилися строки притягнення за конкретний злочин, держава може поновлювати розслідування.

Держава передбачила, що такий контроль має здійснювати прокурор, а ці от бюрократичні «совкові мізки» певних керівників у Нацполі не дають можливості виконувати функції, які має виконувати держава, а хочуть контролювати, що роблять їхні працівники. При чому я вважаю, що, можливо, було б правильніше здійснити постаудит якийсь — правильно? — аніж незаконне зобов'язання погоджувати постанови про певні процесуальні дії.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Тобто слідчі обласного апарату замість того, щоб розслідувати важливі для області справи, займаються тим, що шукають корупцію чи корупційні вчинки своїх підлеглих працівників: чи не закрили вони там часом за гроші ці провадження, там, вишукують щось і не дають закривати кримінальні провадження. А чому не дають закривати? Бо якщо слідчий закриє, то відмінити постанову цю може лише прокурор, а обласному апарату УВД як би «негоже» ходити до прокурора місцевої прокуратури і просити відмінити справу...(!) Вони забор-

⁴⁵ Про практики взаємодії між прокурор_ками та слідчими можна детальніше прочитати у звіті за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» за загальною редакцією Юрія Белоусова (2017).

нять слідчим — своїм підлеглим, щодо яких вони можуть застосувати заходи дисциплінарного впливу або преміювання — погоджувати (в незаконний спосіб!) постанови про закриття кримінальних проваджень.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

З боку керівництва прокуратури теж існують певні перешкоди для діяльності прокурор_ки. Керівництво прокуратури зі свого боку суворо **контролює процес скасування постанов про закриття кримінального провадження**, мотивуючи прокурор_ок скасовувати такі постанови, щоб у жодному разі не упустити перспективні для суду справи.

Слідчі закривають справи, бо в справах реально немає... ну, вони не бачать перспективи. А прокурорів до теперішнього часу мордує вищестояче керівництво, що вони погодилися з закриттям кримінальної справи, в якій, можливо, була би перспектива, і потрібно було надати ще п'ять вказівок по три аркуші кожна, щоб слідчий їх зробив [патетично], і... знову ні до чого не прийшов. Це історія більше про паперотворчість, мабуть, да? Тому що, блін, кількість тих проваджень, які поліцейські закрили, а там прям очевидні обставини злочину і їх можна довести до суду, то я скажу, що таких проваджень, мабуть, також 1-2%, ну, може, 3%.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Виникає в певному сенсі комічна ситуація, коли слідч_а і прокурор_ка можуть бути впевнені в тому, що це кримінальне провадження необхідно закрити, а керівництво поліції та прокуратури у неформальний спосіб намагається **перешкодити закриттю цього кримінального провадження** (через недопущення закриття слідч_ою або скасування рішення про закриття прокурор_кою). І слідч_а, і прокурор_ка на рівні законодавства мають високий рівень незалежності у своїй діяльності, але на практиці їхня незалежність сильно обмежується на етапі прийняття фінальних процесуальних рішень. Такий стан речей відіграє суттєву роль у демотивації працівни_ць, з одного боку, а з іншого — централізує діяльність органів правопорядку, коли доля **кримінального провадження залежить не від окремих фахів_чинь у системі, а від самої системи — волі керівництва**.

Вплив керівництва на діяльність прокурор_ок, процесуальна незалежність яких гарантована законом більшою мірою, ніж слідчих, можна проілюструвати **неформальною забороною закриття кримінального провадження, в якому вже висунуто повідомлення про підозру**. Раз по раз трапляються випадки, коли підозру вручили, бо цього вимагало керівництво, хоча з доказами могли бути проблемами або взагалі не було складу. Разом з тим, приймаючи процесуальні рішення, прокурор_ка завжди йде на певні ризики, беручи на себе відповідальність. Неможливість закриття кримінального провадження після повідомлення про підозру таку відповідальність не виправдано максимізує — кожне таке закриття потрібно погоджувати з керівництвом, а в більшості випадків згоду на закриття не надають. Якщо ж прокурор_ка закриває провадження без погодження, то в_она наражає себе на отримання дисциплінарної санкції (раніше це було позбавлення премії, яка становила 70% від загального посадового окладу), або керівництво самостійно скасовує таку постанову про закриття провадження. Тож у більшості випадків прокурор_ки далі ведуть кримінальне провадження та направляють його до суду, навіть якщо всі учасни_ці процесу розуміють, що ця справа абсурдна та мала б бути закрыта.

Після закриття провадження з підозрою йде перевірка і обласною прокуратурою, і потім Офісом Генерального прокурора. Як наслідок, або така постанова буде скасована, або буде порушено питання про відповідальність працівника:

чому він, власне, повідомив про підозру, якщо врешті-решт справу не можна направити до суду? [...] пройде ще час, поки прокурор отримає виправдувальний вирок, а за закриття справу отримати негативні наслідки можна вже зараз. (Представни_ця прокуратури, велике місто)

Питання постає в тому, що вся відповідальність тут покладається на прокурора, оскільки практика закриття кримінальних проваджень після повідомлення про підозру є вкрай негативною, це вважається вкрай негативним показником в роботі прокурора зі всіма можливими дисциплінарними наслідками, так після повідомлення про підозру прокурор стає заручником такої справи, і у більшості випадків такі справи направляються до суду. (Представни_ця прокуратури, велике місто)

З першого погляду може здатися, що керівництво прокуратури діє правильно, і прокурор_ка справді має нести відповідальність за необґрунтовано висунуте повідомлення про підозру. Однак при такому підході **обґрунтована підозра ототожнюється з наявністю незаперечних доказів, які свідчать про вину особи.**

Інший вплив керівництва прокуратури здійснюється через притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурор_ок, які отримали виправдувальний вирок у кримінальному провадженні. Загалом, **випровдувальний вирок вважається «ганьбою» та є свідченням неефективної роботи прокурор_ки для керівництва.** Кожен випровдувальний вирок стає предметом окремої наради за участі безпосереднього керівництва прокурор_ки та вищого керівництва (області або Генеральної прокуратури). На цій нараді прокурор_ка має відповісти на низку провокаційних питань і довести, що в_она зроби_ла все, що від н_еї залежало. Таке випробування потребує від прокурор_ки значного досвіду, тож молоді прокурор_ки, які тільки починають свою кар'єру і не знають всіх корпоративних тонкощів, часто не можуть себе захистити. Будучи на словах практикою, яка спрямована на підвищення ефективності роботи прокурор_ок, вона радше демотивує працівни_ць прокуратури ефективно працювати: прокурор_ки бояться брати на себе процесуальні ризики та схильні займатися простими й однозначними справами.

Зазвичай після винесення виправдувального вироку відбувається оперативна нарада за участі керівництва — наприклад, обласної прокуратури та місцевої (зараз будуть окружними). На них виступає цей прокурор, який підписував обвинувальний акт до суду та підтримував обвинувачення, і представники відділу, які здійснюють моніторинговий контроль за розглядом цих кримінальних справ. Так от, люди, які мають більший досвід, зазвичай починають ставити дуже багато незручних запитань до прокурора, на які він зазвичай також не може чітко відповісти, бо для нього це щось нове. Потім ставлять висновки, що він [прокурор] не вжив всіх необхідних заходів, які мав би вжити для того, щоб не було, наприклад, цього виправдувального вироку. Але скажу так, за мій досвід, що дуже багато виправдувальних вироків виносять через зміну позиції потерпілого вже на судовому розгляді. Бо обвинувачені домовляються з потерпілими поза межами кримінального провадження і кримінально-правової процедури, потім потерпілі змінюють покази і на підставі змінених показів і того, що суд досліджує безпосередньо в суді докази, так стається, що необхідно виправдовувати цього обвинуваченого. (Представни_ця прокуратури, велике місто)

Брак практики закриття провадження при наявному повідомленні про підозру та низький рівень виправдувальних вироків⁴⁶ стимулює стигматизацію осіб, яким висунуто повідомлення про підозру: вручення повідомлення про підозру фактично означає винуватість особи. Позиція, відповідно до якої прокуратура завжди має рацію, генерує радше страх перед інституцією (як перед чимось сакральним), ніж довіру до неї та високу оцінку її діяльності.

Прокуратура — це система, яка не робить помилок, от «прокурори не помиляються»... А якщо помиляються, то ці помилки маскуються, зтягуються, ховаються, відбувається будь-яке «безобразіє», аби ці помилки не повилазили. Це погана, жадлива практика, і я її абсолютно не сприймаю, але вимушен_а їй коритися, бо в мене немає ні важелів, ні можливості з цим якимось боротися. (Представни_ця прокуратури, велике місто)

Вплив керівництва на роботу слідчих та прокурор_ок стає можливим через **недосконалість процедури накладення дисциплінарної відповідальності⁴⁷ та застосування заходів адміністративного впливу**. В умовах великого навантаження на слідчих та прокурор_ок знайти привід притягнути до відповідальності для керівництва легко. Крім того, є механізм преміювання, який широко застосовують керівни_ці для впливу на своїх підлеглих. Премія складає до 70% від окладу, який отримує працівни_ця органу правопорядку, тож відсутність премії сильно позначається на фінансовому становищі людини. Для прокурор_ок цей інструмент впливу має повністю відійти у минуле, адже в нових прокуратурах премія не входить до посадового окладу. Слідчі досі залишаються під загрозою втрати премії при невиконанні «обов'язкових для врахування» рекомендацій керівництва.

Ви ж розумієте, кількість контролю, яка покладається на прокурора, особливо в системі, де, от як ми працюємо в межах ЄРДР, де за кожним працівником місцевої прокуратури є декілька сотень кримінальних проваджень, знайти привід, де ти щось не додивися, не дав вказівки, не проконтролював їх виконання... (Представни_ця прокуратури, велике місто)

Депреміюють — дисципліна, порушення дисциплінарного характеру. Десь щось не виконав в плані організаційно-розпорядчих функцій — не тих, що стосуються справ. Грубо кажучи, не пройшов освітній портал. Тобі дають місяць, щоб ти пройшов тести. А ти його не пройшов, не виконав вказівку — тебе там покарають, стягнення виділять, тобто мінус до премії. У нас же як? Премія — це майже скільки? Та майже 70% зарплати. Тобто її можна регулювати. (Слідч_а, маленьке місто)

Тож слідчим та прокурор_кам вкрай необхідно підтримувати добрі стосунки зі своїм керівництвом, що означає **брак системної критики керівництва та беззастережне виконання неформальних вимог керівництва**. Для слідчих такими неформальними вимогами є погодження реєстрації злочинів, погодження закриття провадження тощо. Для прокурор_ок — скасування рішення про закриття провадження, неможливість закрити провадження, в якому є повідомлення про підозру, та необхідність вибудовувати всю свою діяльність так, щоб не було виправдувальних вироків.

⁴⁶ Кількість виправдувальних вироків в Україні коливається в межах 1%.

⁴⁷ Про проблеми дисциплінарної відповідальності читайте детальніше в «Дисциплінарна відповідальність прокурорів в Україні», http://185.65.244.102/ua/about/books/zvit_KDKP/zvit_KDKP/zvit_KDKP.

Якщо основною проблемою до 2012 року була nereєстрація злочинів (відмова у порушенні кримінальної справи), то з прийняттям ЄРДР фокус змістився на процесі закриття проваджень. Однак брак адекватної системи закриття кримінальних проваджень стимулює практику nereєстрації злочинів — це можна описати формулою **«неможливо закрити те кримінальне провадження, яке ніколи не було зареєстроване»**. Відтак неформальні практики всередині поліції та прокуратури заточують систему на фільтрацію злочинів саме на етапі їх реєстрації в ЄРДР. На етапі отримання інформації про злочин працівни_ці свідомо або несвідомо оцінюють перспективність провадження (яка ймовірність, що цю справу необхідно буде згодом закрити), і вже відштовхуючись від цього займають певну позицію, чи необхідно це повідомлення реєструвати. Разом з тим на працівни_ць тисне вимога закону реєструвати всі повідомлення, які надходять. Це повертає нас до питання, що саме працівни_ці вважають «нормальною справою», яке повідомлення, на їхню думку, містить достатньо підстав, щоб вважати це злочином. Загроза «висяків» з одного боку та вимога реєстрації — з іншого сприяє деформації уявлень працівни_ць про злочини. Тут важливо підкреслити, що ми не маємо справу з укриттям злочинів, така практика не вітається на всіх щаблях системи (тут не йдеться про політичні кейси, які є винятками). Деформується сам спосіб оцінки працівни_цями органів правопорядку, що є діянням, яке заслуговує на увагу органів правопорядку. Закон встановлює вимогу реєстрації всіх злочинів, але **не треба реєструвати те, що ти сам_а не вважаєш злочином**.

Розумієш, нам завжди кажуть, що укриття злочинів — це саме гірше, що може бути. Не дай боже хтось укриє якийсь злочин. Це зразу там всьо, ти вже наробився. Це завжди так було. Я думаю, що люди до того відносяться свідомо. (Слідч_а)

«Довести свою ефективність у цифрах»: як оцінюють поліцейських?

В Україні органи правопорядку до 2015 року офіційно працювали у рамках **«палочної системи»**, яка фокусувалася на кількісних показниках діяльності (виписаних протоколів, розкритих справ, арештованих осіб), аби моніторити виконання роботи на індивідуальному й організаційному рівні (відділ, управління чи департамент)⁴⁸ — іншими словами, запобігати ухиленню працівни_ць від виконання їхніх посадових обов'язків.

Ситуація, коли необхідно орієнтуватися одночасно на величезну кількість показників, **приводила до ігнорування змістових аспектів роботи і підміни їх арифметикою**. Тобто на практиці перелічені показники означали просте «виконання планів» по них. Наприклад, «виявлення кримінальних правопорушень» означало кількість справ, які були передані прокурор_ці, тобто позначали «показник розкриття». Важливим елементом цього механізму було **порівняння роботи відомства з аналогічним періодом минулого року (АПМР)**, тобто відстеження динаміки. Система закладала постійні очікування щодо зростання показників, які начебто свідчили про постійне вдосконалення роботи поліції. Такі практики були оформлені у формулу АПМР+1. Вона складалася з трьох елементів: 1) кількісні по-

48 Наказ № 334 МВС України від 02.04.2013 «Про подальше вдосконалення аналітичного забезпечення діяльності підрозділів органів внутрішніх справ».

казники (кількість зареєстрованих і розкритих злочинів); 2) динаміка (зростання або зниження); 3) питома вага показника в оцінці діяльності⁴⁹.

З 2015 року «палочна система» була офіційно скасована. На практиці відмова від урахування динаміки за попередній період означала відмову від показника «позитивно/негативно» (валовий показник росту індикатора) на користь середнього показника по країні («бальна» або «рейтингова» система). **Загальний рейтинг відділення поліції** формується та зіставляється з середньодержавним показником. При цьому його і далі вимірюють за старою динамікою зростання за період, а тому порівняння відділень поліції повторює за своєю природою механізм системи, яка була до того.

Це, у свою чергу, зумовило **в окремих підрозділах практику формування планів роботи для працівни_ць, що збереглася повністю або частково**. Ймовірно, не останню роль у збереженні цього інструменту відіграє місцеве керівництво за власною ініціативою. Самі працівни_ці теж можуть бути зацікавлені у збереженні певних форм «палочної системи», оскільки це дозволяє диференціювати «сумлінних» і «несумлінних» працівни_ць.

Всьо відносно. Кожному встановлюють... Скажу так. Десь тож аналізують за кількістю району, за кількістю людей, які там працюють. Там, по моїй лінії роботи, наприклад. Нас було троє, наприклад. Скільки населення, скільки в рік — статистика ведеться, аналіз. Тобто скільки в рік було зареєстровано кримінальних справ, тобто вираховується коефіцієнт особистого навантаження на людину, і вже виходячи з того десь тоді встановлюють якісь певні типу вимоги, скажемо так. Яких треба тож дотримуватись.
(Слідч_а, маленьке містечко)

У працівників Нацполу до цього часу є показник, і вони з цього показника не знають яким чином виходити, хоча їм же неодноразово керівництво доводило, що не потрібно [це робити] і не цікавить нікого «палочна» ця система — але іншого способу виміру коефіцієнту ефективності певного слідчого ніхто не може придумати.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Поліції досі не вигідно відкривати провадження за тими інцидентами, які вони оцінюють як затратні по часу. **Відомча статистика й надалі відіграє роль оцінки роботи поліцейських з боку їхніх керівни_ць, політик_инь та суспільства.**

Якщо говорити про ефективність роботи органів правопорядку загалом, то одним із основних показників часто вважається **рівень розкриття злочинів**, тобто відсоток злочинів, у яких встановлена особа, що їх вчинила, у загальній кількості зареєстрованих злочинів. Цей показник часто використовують ЗМІ та широка громадськість, а також Національна поліція при офіційному звітуванні про свою діяльність. Експрем'єр Володимир Гройсман навіть пропонував звільняти керівни_ць поліції, які покажуть найгірший результат⁵⁰.

Впродовж минулого року поліція зареєструвала понад 335 тисяч кримінальних правопорушень, з яких розкрито майже 164 тисячі.
Щодоби в державі кожні 2 хвилини вчинявся злочин. При цьому поліцейські розкривали по 1 кримінальному правопорушенню кожні 3 хвилини.

49 http://umdpl.info/police-experts.info/periodicals/police_eval_-_publication/

50 <https://tv.suspilne.media/news/90021>

Силами працівників поліції розкривався практично кожен другий зареєстрований злочин⁵¹.

(Зі звіту Національної поліції за 2020 рік)

Разом з тим така увага до цього показника стимулює слідчих **розслідувати найбільш перспективні справи**, і найчастіше це водночас і найбільш легкі справи, які часто позначають також як злочини, вчинені в умовах очевидності.

...Це 99% усього, що розкривається. Розкриття — то не то, що хтось розкрив. Розкриття — це то, що в тебе вже є все очевидне, і тобі треба все нормально зшити, задокументувати, щоб воно не похерилось.
(Поліцейськ_а, велике місто)

У публічному управлінні виконання поставлених індикаторів описують у рамках проблеми агента-принципала (*principal-agent problem*; інший можливий переклад на українську — проблема довірителя-виконавця). Принципал вимагає результату і може моніторити агента — агент має дві традиційні відповіді: виконувати роботу або ухилятися від роботи. При цьому жодна система індикаторів не є ідеальною.

В описаній вище ситуації йдеться про доволі типову тактику будь-якої організації, що намагається покращити свою результативність за допомогою показників, які від неї вимагають. Дослідни_ці називають цю тактику «зрізанням кутів» (*cutting corners*), коли відбувається зниження рівня ресурсів, виділених на кожен кейс, за-для більших результатів (*outputs*)⁵². При такому підході з поля зору можуть випада-ти справді серйозні злочини, що потребують затрати часу і значних ресурсів.

Водночас прокурор_ка фактично не впливає на пріоритизацію справ слід-чо_ї. Технічно, маючи відповідні повноваження, прокурор_ка може впливати на пріоритизацію роботи, але це, з одного боку, вимагає значних зусиль від проку-рор_ки, а з іншого, не створює системних змін. Рішення цієї проблеми лежить радше в площині взаємодії між прокуратурою та іншими органами правопорядку як систем.

А на сьогоднішній день прокурори більше займаються тією історією, що слідчі приносять ті матеріали, які перспективні до суду. Тобто вони приносять «дріб'язок», який вони швидше зібрали і який простіший в доведенні: з особою, на яку прямо вказали потерпілі або яка була зафіксована на якихось камерах. Це зазвичай не професійні злодії, це... зараз скажу на русском... це «дурачки», по суті, які випадково попалися, і це не є промислом їхнього життя, а це ситуа-тивне вчинення «поганого вчинку». Зазвичай працівники поліції приносять такі справи, де відсутній реальний строк покарання для злочинців.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Прокурор має впливати на процеси боротьби саме зі злочинністю, а злочин-ність — таке явище, яке має також певні закономірності, і злочини, які вчиня-ються на певній території, вони зазвичай вчиняються одними й тими самими групами або особами, які причетні до цього кримінального світу. Тому, якщо прокурор розуміє, що на території, на якій він працює, відбувається — періо-дично, в одному і тому самому місці — декілька грабежів, розбійних нападів і таке інше, то він має зосередити увагу слідчого, начальника слідчого органу, на те, що необхідно в рамках цих проваджень, у них є певні ідентичні речі [по-

51 <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2020/npu-zvit-2020.pdf>

52 K. Meier and L. O'Toole, *Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective*, The Johns Hop-kins University Press, 2006, pp. 93-153.

дії]. Тому потрібно займатися групою цих справ, щоб вийти на злочинця, якого необхідно затримати і потім направити до суду.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Показник розкриття стимулює органи правопорядку вдаватися і до маніпуляцій з даними, які цей показник штучно завищують. Одним зі способів підвищення цього показника є, власне, **перевизначення поняття «розкритого» злочину**. Якщо в уяві пересічно_ї людини, як і звичайно_ї слідчо_ї, розкритий злочин — це злочин, де встановлена особа, яка його вчинила, то в цілях звітування розкритий злочин може означати кримінальне провадження, в якому винесено фінальне рішення. Це означає, що розкритими злочинами вважаються і ті кримінальні провадження, в яких винесено рішення про закриття провадження (наприклад, через відсутність складу злочину або відсутність події).

Нацполіція для себе зробила таку «схему аналітики» щодо визначення розкриваємості злочинів. Там прописано, що закриття провадження, тобто залишок, теж впливає процентно-статистично на оцей показник [розкриття].
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

І всі рішення, які приймаються за відсутності події або складу злочину, вони обліковуються як розкриті. Так у них за рік відсоток розкриття буде, наприклад, 60%, а не 10%. [...] Якщо провадження закривається з реабілітуючих підстав, воно вважається як таке, яке розкрито (і якщо немає події або складу злочину).
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

Така тактика в бюрократичних організаціях отримала назву «упередженої вибірки» (*generating biased samples*), коли свідомо підбираються ті справи, які показують найкращі результати. Таким чином організація одночасно і працює, і ухиляється — вона виробляє саме те, що запросив принципал, але водночас пріоритетно працює на цифри, якими будуть визначати ефективність структури.

Це, у свою чергу, зумовило практику **«закриття-відкриття» кримінальних проваджень у кінці звітного періоду**. Оскільки для звітування мають значення лише ті провадження, які було зареєстровано у звітний період (за поточний рік), а розкритими вважаються й ті кримінальні провадження, у яких винесено рішення про закриття провадження, то керівни_ці поліції мають можливість закрити частину проваджень в останні дні року і відкрити їх у новому році. Це забезпечує високі показники «розкриття» для окремих підрозділів. Втім, така практика не може бути результатом рішення лише одн_їєї працівни_ці — керівни_ці поліції, а потребує узгодження «всіх з усіма». Однак варто сказати, що для таких маніпул цій обираються безперспективні провадження (так звані «висяки»), у зв'язку з чим така практика, впливаючи на статистику, не впливає на організацію роботи досудового органу розслідування. Крім значного викривлення в плані статистичних показників, така практика призводить до того, що кількісно важко виміряти рівень завантаженості роботи слідчих, оскільки «закриті, а потім наново відкриті» кримінальні провадження продовжують розслідувати, але вже не обліковують у залишку відповідного підрозділу на наступний рік.

Ви — керівник районного відділу поліції, і у вас на кінець року 1000 проваджень. 29 числа ви натискаєте на закриття кримінальних проваджень у 600-х, і у вас залишається 400, а 2 січня, після звітного періоду, ви відновлюєте до-

судове розслідування, і вони не будуть обліковані як зареєстровані у 2021 році, а будуть обліковуватись як менший залишок.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

І таке є, але я не сказав би, що це суттєво чи глобально може вплинути на щось. Ну, є такий «лайфхак», ну, тіпа... але він йде за погодженням «всіх з усіма», і реально закривають якісь «трешові» провадження, які не мають перспективи. Потім так само через оцей контроль незрозумілий прокурори мусять брати і відновлювати ці провадження.
(Представни_ця прокуратури, велике місто)

«Сплески» і «зниження» злочинності

Якщо за певний період було зареєстровано **менше злочинів**, ніж в аналогічний період, то керівництво поліції також розглядає це як проблему. В основі цього може бути страх керівництва, що такий спад громадськість і вище керівництво може трактувати як «недоопрацювання» органів правопорядку. Така позиція керівництва змушує підлеглих працювати «стабільно», орієнтуючись на середні показники.

Не шукати [...] чогось в тих випадках, коли його нема. Ті от випадки, коли йде в нас те абстрагування, що низький рівень, а чого низький рівень, ну, бо низький рівень, ну так він не може бути низьким, бо він минулого року був у той самий період високий. Я не розумію проблематики [сміється]. Він нижчий, десь, ну, психологія мала би бути... мала б змінитися, але воно настільки вже захарачене не знаю чим, що ви вимагаєте, щоб було більше, ніж воно є. Ну, та тіштеся, радійте, що воно нижче, значить, у чомусь плюс є, якийсь ефект дає позитивний, а чомусь його шукають там, де його не треба шукати. Ну...
(Слідч_а, велике місто)

«Сплески» окремих видів злочинів можуть бути пов'язані з **пріоритизацією певних напрямків роботи**. Генеральна прокуратура, так само як і МВС, періодично визначають певні види злочинів, яким повинні приділяти більшу увагу працівни_ці (прокурор_ки, слідчі, поліцейські). Це можуть бути злочини, пов'язані з водінням напідпитку, наркотиками, довіллям, обігом зброї, домашнім насиллям⁵³ тощо. Тож в окремих випадках збільшення кількості облікованих злочинів за певними видами злочинів може бути пов'язане саме з такими тематичними заходами, а не з реальним збільшенням злочинності як такої. Яскравим прикладом можуть бути злочини проти довілля. У 2020 році була проведена Координаційна нарада, і злочини проти довілля стали одним із пріоритетів роботи прокуратури. Зрештою це дало результати: у 2020 році було зареєстровано на 20% більше злочинів проти довілля в порівнянні з 2019 роком (4558 зареєстрованих злочинів у 2020 році проти 3769 – у 2019 році).

Це, по-перше, пов'язано з пріоритизацією цього напрямку Офісом Генерального прокурора. Був документ, який називався «Пріоритети діяльності органів правопорядку» у 2020 році, в якому одним з пріоритетів було визначено саме протидію катуванням та іншим порушення прав громадян. Крім

53 https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=293867

цього, Генеральним прокурором в цьому напрямі було проведено координаційну нараду, яка не проводилась близько 10-ти років саме за цим напрямком. З цим ми можемо пов'язати те, що органами досудового розслідування було вжито більше заходів, спрямованих саме на виявлення.
(Представниця прокуратури, велике місто)

Є якісь операції там. Наприклад, там, літом, грубо кажучи, операція «Зброя», літом, там, «Мак». Більше часу треба приділити тим злочинам у сфері незаконного обігу наркотичних речовин. Буває так, що поквартально якісь основні лінії роботи — це все обговорюється і треба більше часу приділяти тим всім штукам.
(Слідч_а, маленьке місто)

Як правоохоронці використовують дані у повсякденній роботі

Люди, які працюють в органах правопорядку на місцях, рідко звертаються до агрегованих Генеральною прокуратурою та Національною поліцією даних. Адже левова частка роботи патрульних і муніципальних вартових полягає у тому, щоб «терпляче слухати», і найчастіше робота поліції, як зауважує К. Меннінг, «дуже нагадує будь-яку іншу роботу: вона нудна, виснажлива, іноді — брудна, часом вимагає технічних навичок, зрідка — небезпечна» (Manning, 1978; 196).

Патрульні та слідчі частіше покладаються на локальне знання, яке отримують у процесі роботи та від колег і друзів або через неформальні мережі зв'язків.

Ми її зупинили, почали спілкуватися, він почав нервувати, називатися неправдивими даними, але зараз час такий, що можна сфотографувати цього чоловіка, скинути в групу з поліцейськими (є спільні групи з працівниками і області, і райвідділів, і усіх), за 5 хвилин нам передзвонили, сказали: «Хлопці, везіть його до нас, він у нас в розшуку», дали його дані, забили в базі — він реально в офіційному розшуку уже 7 місяців, на суд не являється, нікуди. Ми його привезли, і зразу ж його притягнуть до відповідальності.
(Патрульн_а, велике місто)

От, грубо кажучи, способи збору інформації є відкриті, а є закриті, приховані. Відкриті — це [...] покази людей, такі, що вони викладають, розказують, ти десь знаходиш до них підхід і вони десь викладають то, що тобі цікаво. Це відео з камер спостереження, [...] відео, там, з «Нової пошти», такого плану. Є закриті — це в нас вони називаються негласні слідчо-пошукові дії. Це прослуховування телефонів без відома власників, це контроль, там, переміщення [...] без їхнього відома. Але, ну, це легко звучить і не всі розуміють, що [...] ти от маєш справу, розслідуєш, даєш йому [оперативнику], там, письмові запити, що встанови то, то, то, і він там встановлює, що то може бути на тих камерах, а то може бути на тих, є отакі камери, де є такі, але про то може знати той, але в силу того, що [той, хто може мати інформацію] два-три рази судимий, не має контакту з системою правоохоронною, їй не довіряє [...], від нього ти не доб'єшся такими гласними, потрібно негласним.
(Слідч_а, велике місто)

Навіть окремі згадки про практики профайлінгу дозволяють припустити, що ідеї про те, кого слід перевіряти, походять радше з досвіду та знання свого населеного пункту, ніж зі статистичних даних:

От якщо узяти вашу Борщаговочку, розумієте, як вони виглядають, як вони кучкуються. Як таку людину проїхати і не перевірити? Звісно, її треба перевірити, є стаття така — 34, яка дозволяє проводити поверхневу перевірку, подивитись, що при собі має людина.
(Патрульн_а, велике місто)

Слідчим здебільшого бракувало інформації, яка стосується безпосередньо справ, з якими вони працювали, і вони не співвідносили цю інформацію з наявними статистичними даними.

Попри це, можна припустити, що між окремими підрозділами на кшталт карного розшуку Національної поліції та управління статистики Національної поліції існує співпраця, яка дозволяє більш ефективно розкривати частину злочинів:

Скоріше за все, цим займається саме кримінальний аналіз, але от якщо ми знаємо, що була викрадена машина і викрав її такий-то такий-то, то у цьому районі за останній час скільки було викрадено машин, і потім уже розшук вибудовує свою лінію роботи і, можливо, не кажу на 100%, але, можливо, їм це допомагає.
(Працівни_ця відділу звітності)

Розділ 4 ●
Звіти, оцінка діяльності
та зворотній зв'язок
з поліцією

Звітність територіальних підрозділів та керівництва Національної поліції

Вищі ланки органів правопорядку використовують дані передусім для звітності. Відповідно до статті 86 Закону України «Про Національну поліцію»: «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»⁵⁴.

На практиці це відбувається, однак з точки зору надання громадськості когерентної, прозорої та систематичної інформації звітування кульгає. Так, звіт за 2020 рік опублікували лише в лютому 2021-го, не було публічного представлення, лише публікація на сайті Кабінету Міністрів⁵⁵.

У звітах територіальних підрозділів інформація (сміслові блоки) може різнитися, часто є хаотичною та відрізняється від підрозділу до підрозділу і від року до року — відповідно, порівняти ці звіти дуже складно, навіть враховуючи недосконалість наявних даних. Далеко не завжди звіти розміщують у себе на сайтах. Як зауважує представник цього експертного середовища:

Це залишається ініціативою керівника, тобто, якщо він захоче, він звітує за цією формою і робить це регулярно, бо бачить для себе користь, щоб звітувати і у відповідь отримувати ту довіру від місцевої влади, від медіа, від активістів, підтримувати з ними контакт, і ми знаємо, що є люди [...], хто використовує ці звіти регулярно. Якщо брати у більшості, то вони раз це зробили, коли була така хвиля «усім звітувати», а потім бачать, що це ніхто не контролює, зірочку з погон не знімуть, тому більшість на це забила.

Проблема несистематичності торкається і звітів голови Національної поліції. Наприклад, у 2018 році тодішній голова Національної поліції Сергій Князев приволок інформацію про кількість проведених мирних зібрань за рік, у яких офіцери та правоохоронці забезпечували громадський порядок. Також була вказана інформація про кількість поліцейських, травмованих на протестах. У 2019 році такої інформації у звіті нового очільника поліції Ігоря Клименка вже не було. У звіті за 2020 рік її також немає. Іншими словами, поліція для своїх потреб може збирати чимало даних, які можуть становити суспільну значимість, але відомство не публікує частину цих даних або публікує їх дуже несистематично (ймовірно, просто не вважаючи такі дані суспільно значимими). Внаслідок цього громадськості (та й самим працівникам органів правопорядку) за цими звітами складно відстежувати динаміку стану безпеки та проблемних точок. Прикметно, що у звіті про роботу Національної поліції у графі, де йдеться про матеріально-технічне та соціальне забезпечення поліцейських, головна увага приділена не належним умовам роботи та системам соціального страхування, а передусім машинам, зброї, гвинтокрилам тощо.

Ймовірно, більшість інформації, яку керівники територіальних підрозділів та Національної поліції не публікують у звітах, можна отримати шляхом подання запитів про публічну інформацію, однак такий підхід створює небезпеку для маніпуляції даними та додаткове навантаження на працівників Національної поліції.

Зрештою, попри те, що лівова частка територіальних підрозділів публікує звіти, частина ставиться до цього як до формальності, і зібрати когерентну картину з цих даних украй складно.

З одного боку, враховуючи, що практика публікації звітів є відносно новою, можна припустити, що такий безлад може бути пов'язаний з процесом адаптації.

54 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

55 <https://www.kmu.gov.ua/news/zvit-nacionalnoyi-policiyi-ukrayini-pro-rezultati-roboti-u-2020-roci>

З іншого боку, він може бути пов'язаний і з тим, що керівни_ці територіальних підрозділів, керівни_ці Національної поліції (а почасти і самі громади) не приділяють звітам належної уваги.

Як зауважує представни_ця експертного середовища, звіти не виконують своєї основної функції — забезпечити сталу комунікацію між громадою та територіальним підрозділом поліції:

Цей звіт не сам по собі, його ідея не в тому, що вони його мають якось заповнювати, а у спілкуванні — вони повинні регулярно спілкуватися, навіть, якщо вони там нічого не змінили, якусь дурню написали, то люди їм про це скажуть і вони мають виправдовуватись якось. Ідея в тому, щоб вони постійно спілкувалися [...]. Системи спілкування, системи налагодженої роботи з населенням, її нема, вона спорадична: десь хтось, для когось це цікаво — він робить, не цікаво — не робить.

Оцінка довіри, соціологічні опитування та віктимологічні дослідження як зворотній зв'язок із поліцією

Новий Закон України «Про Національну поліцію» (2015) задекларував, що «рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції». Водночас недержавні опитування почали фіксувати цей показник задовго до цієї фундаментальної зміни. Результати таких опитувань іноді привертали увагу урядов_иць. Наприклад, у матеріалі за 2012 рік про рівень довіри до міліції на сайті Кабінету Міністрів згадано опитування одразу трьох установ: Харківського інституту соціальних досліджень, соціологічної групи «Рейтинг» та Центру Разумкова⁵⁶.

Опитування про довіру до поліції, а надто зміну підходу до оцінки її ефективності, важливо розглянути у контексті теми безпеки із низки причин. Насамперед декларативно — рівень довіри є ключовим показником ефективності поліції. Індикатори неодмінно впливають на роботу відомства: стимули, закладені в оцінюванні, формують повсякденні практики офіцер_ок правопорядку — вони можуть підштовхнути офіцер_ок до роботи з одними видами правопорушень, фіктивного оформлення інших або уникнення третіх. Стимули, які закладала сумнозвісна «палочна система», скасували саме через це. Цим аспектам ми присвятили увагу у попередніх частинах звіту.

Проте досі не досліджувалось, як саме зміна оцінювання Національної поліції вплинула на повсякденні практики органів правопорядку на місцях. У межах нашого проекту ми спробували зробити розвідку, як рядові співробітни_ці нині інтерпретують «оцінку довіри» до інституції, в якій вони працюють, і як це змінило їхню повсякденну роботу.

Так, ми зафіксували доволі контрінтуїтивний наслідок запровадження нової оцінки роботи поліції у роботі рядових співробітни_ць, де «довіра» може прирівнюватися до меншої кількості злочинів.

На першому місці у нас є довіра населення. З чого вона складається? По-перше, чим менше злочинів буде створюватись на вулицях, тим безпечніше будуть себе почувати люди. На першому місці в поліції зараз якраз є не палоч-

56 http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/printable_article?art_id=245827739

на система, а щоб було більше безпечно жити в країні. Так, є деякі статистичні показники, так, нікуди вони не пішли і нікуди й не можуть піти. Скажіть, будь ласка, яким чином оцінити роботу того чи іншого територіального підрозділу, якщо не в цифрах? У всьому світі існує певна форма звітності цифрова, бо ще іншого не придумали. Я не можу називати ту систему статистичну, той збір статистичних даних, які в нас є, палочною системою.
(Поліцейськ_а, велике місто)

Довіра як? Ми знову повертаємось до цих показників роботи. Чим більше справ розкрито, щоб люди типу були задоволені.
(Дізнавач_ка, маленьке містечко)

Тобто новий показник довіри міг не усунути рудименти практик роботи на показники, а підтримати цей вектор. Фактично, уявлення про «безпеку» і «довіру до поліції» у роботі рядових співробітників_ць можуть виступати синонімом до усталених планів.

Втім, відзначимо, що підвищення уваги до думки громадськості загалом є позитивним трендом трансформації системи органів правопорядку. Так, наприклад, дослідницькі інституції та громадські організації в останні роки поживили комунікацію із поліцією.

Ну, по-перше, регулярно на адресу поліції надходять різні соціологічні звіти. Як правило, з ними ознайомлюється керівник поліції. Також ми і ці звіти окремо вивчаємо. І, звісно, звертаємо більшу увагу до потреб безпеки громад. Тобто про що каже громада, які потреби безпеки в них є? Які злочини їх турбують? Яка місцевість їх турбує? Яке відчуття безпеки? Про що вони турбуються? Ми на все це звертаємо увагу, бо кожен рік ми намагаємось визначити пріоритети.
(Представниц_ця громадської ради при поліції області)

Зі свого боку, й окремі територіальні підрозділи та департаменти поліції почали більше звертати уваги на аналітичні матеріали і дослідження, що, безперечно, варто відзначити як практику, котру потрібно плекати, підтримувати і поширювати.

Не тільки опитування, але взагалі аналітичних документів, шляхом анкетування або аналізу відкритих джерел проводилися. Ми користувалися аналітичними звітами міжнародних організацій і соціологічними опитуваннями.
(Представниц_ця громадської ради при поліції області)

Такий досвід, однак, сформувався далеко не у всіх підрозділах. Як уже було зазначено вище, такі практики часто залежать фактично одноосібно від керівників_ці.

Саме від політичної волі керівника на місці залежить. Тобто від начальника ГУНП в області буде залежати те, наскільки ця соціологія буде вивчена і використана. І взагалі наскільки вона буде важливою для кожного підрозділу.
(Представниц_ця громадської ради при поліції області)

Далі звернемо увагу на декілька проблемних моментів у реалізації «оцінки довіри» та опитувань про довіру до поліції як таких. Попри те, що ця новація з'явилась у 2015 разом із новим Законом «Про поліцію», розробка Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції зайняла три роки, і він був

прийнятий лише у 2018 році⁵⁷. Він не містить чітких вказівок і доволі рамково описує потребу визначення «рівня задоволеності поліцейськими послугами». Лише у 2019 році вийшло перше дослідження, проведене за кошти державного бюджету відповідно до порядку, розробленого Кабінетом Міністрів⁵⁸. Важливо, що воно містить розділ про жертв злочинів, а отже, елементи віктимологічного дослідження, тому відмітимо цей прогресивний крок. Залишається, втім, питання до можливості порівнювати дані у динаміці. Так, вже у коментарі до дослідження за 2020 рік сам голова Національної поліції Ігор Клименко відзначив таке:

У зв'язку з тим, що у 2019 році соціологічне дослідження проводилося за іншою методикою, провести повне порівняння показників неможливо. Тому оприлюднюю дані за тими параметрами, які можна порівняти коректно⁵⁹.

Фінальної та повної версії дослідження оцінки довіри за 2020 рік досі немає у публічному доступі. Це суттєво підважує здатність опитування виконувати ту функцію, яка задекларована в законі.

Довгий процес запуску та непрозорість при публікації даних заклали ситуацію, коли рядові співробітники на місцях або погано обізнані з відповідною оцінкою, або поставилися до неї, як до формальності:

Його ж немає. Хіба хтось робив? [здивовано]. Воно ж там розробляли в Кабінеті Міністрів, я не чу_ла, щоб щось робилось.
(Поліцейськ_а, велике місто)

Це, скоріше за все, якісь пілотні проєкти, я навіть не знаю про якісь опитування.
(Патрульн_а, велике місто)

Можна стверджувати, що на національному рівні, а надто в офіційних промовах очільників Нацполіції та МВС, цей інструмент запрацював як риторика. На практиці ж саме керівництво сприяло тому, щоб результати відповідного опитування стали формальним показником.

По-перше, поки немає жодних підстав говорити, що результати досліджень вплинули на процес прийняття управлінських рішень. Це, зокрема, зумовлено тим, що наразі здебільшого йдеться про рівень довіри до Національної поліції як такої: у 2019 році він становив 48%⁶⁰, а у 2020-му — 40,8%⁶¹. Попри зниження довіри майже на 8%, цей факт не став предметом занепокоєння відомства, і широка громадськість також оминула його увагою. Керівництво поліції подало цю цифру разом із іншими результатами, як-от оцінкою ввічливості поліцейських та суб'єктивним сприйняттям злочинності людьми, які в минулі роки не були настільки значущими для очільників. Це свідчить про вибірковий, а не системний підхід до роботи з даними. Загалом поліція використовує ту ж тактику подачі інформації, що і при публікації даних про злочинність: цифри, що свідчать про успіхи в роботі, виносяться на перший план, а свідчення про можливі недоліки не афішуються, а відтак губляться.

По-друге, наразі спроможність застосовувати такі результати в роботі органів правопорядку на місцях доволі обмежені, адже опитування проводяться без належної деталізації стосовно роботи окремих територіальних підрозділів.

57 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF#n10>

58 https://issuu.com/o.273/docs/report_national_police_20192?fbclid=IwAR2zbl7yj2Y17vMVCVuH6zFeCm-dx-CnJi22bd3Tn2unN_NPB349B00n--9q0

59 <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/731177.html>

60 <http://police.dn.ua/news/view/u-2019-rotsi-riven-doviri-do-politsii-sklav-48igor-klimenko>

61 <http://police.dn.ua/news/view/u-2019-rotsi-riven-doviri-do-politsii-sklav-48igor-klimenko>

Ми бачимо «довіра до поліції», але ми не розуміємо — це поліція Донеччини чи Київщини чи до чого? [...] На жаль, взагалі немає такого звіту... Ми мріємо про соціологію на [назва області], яка була б розподілена, щоб ми подивились, як працюють територіальні підрозділи поліції по районах. Щоб вона була розбита по районах, щоб ми могли розуміти, як працює кожен підрозділ поліції. Тому що ми бачимо, як, скажімо, я умовно кажу, там, довіра до поліції Донеччини сорок відсотків. Може ж бути так, що в Маріуполі, там, було 30%, десь там в Краматорську — це було 5%. Ми не можемо подивитись. А вдруг там був дуже великий розрив? Ми ж не можемо подивитися, хто нас підводить на місцях, і виходить так, що ми заявляємо, що для поліції головний критерій оцінки роботи — це довіра населення. Виходить так, що голова поліції, він може оцінити роботу начальники ГУНП, як начальнику ГУНП оцінити роботу територіальних підрозділів поліції на місцях? Дуже складно. (Представниця громадської ради при поліції області)

Така ситуація зумовлена тим, що Кабінет Міністрів у «Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції» визначив, що на територіальному рівні такі опитування можуть проводитись «у разі потреби».

По-третє, один із найважливіших факторів, що впливає на рівень довіри, — безпосередній досвід спілкування з поліцією — часто нехтується при обговоренні таких результатів. Дослідження, котре виконується на замовлення Національної поліції, обов'язково повинне враховувати окремо респондент_ок, котрі мали контакт із поліцією. В іншому разі йдеться про так званий «абстрактний рівень довіри», який мало говорить про повсякденну роботу органів правопорядку, про що буде йтися.

Серед недержавних опитувань (за винятком хіба що досліджень Харківського інституту соціальних досліджень) рівень довіри до поліції вимірюється разом із іншими органами влади за шкалою Лайкерта (дуже не довіряю — дуже довіряю). Такі опитування у стосунку до оцінки роботи поліції піддаються фаховій критиці академічної спільноти з низки причин.

По-перше, абстрактний рівень довіри до органів правопорядку тісно пов'язаний із політичними поглядами. Дослідження французького політолога Себастьяна Роше засвідчили, що цей показник корелює із довірою до влади в цілому, що перевірили співставленням низки країн (Франції, Німеччини, Туреччини)⁶². У Росії дослідни_ці з Інституту проблем правозастосування зазначають, що довіра до поліції впливає з довіри до президента, тож уся шкала рухається разом: стали президенту більше довіряти — і поліції заодно⁶³. Найвиразніше проілюструвати вплив політичної афіліації на довіру до поліції можна на прикладі США. У 2020 році, після вбивства Джорджа Флойда⁶⁴ і протестів проти свавілля поліції⁶⁵, опитування Gallup зафіксувало рекордне падіння довіри до поліції серед демократ_ок (упало на 6% до 28%), тоді як прихильни_ці республіканської партії стали довіряти поліції навіть більше (зросло на 7% до 82%)⁶⁶.

По-друге, абстрактний показник довіри зазвичай вищий до армії та парамілітарних формувань, ніж до поліції. Скажімо, до французької жандармерії, карабінер_ок в Італії чи жандарм_ок у Туреччині довіра вища, ніж до поліцій у цих країнах. Іншими словами, у всіх випадках мілітаризовані формування мають більшу

62 Oberwittler, Dietrich, and Sebastian Roché, eds. *Police-Citizen Relations Across the World: Comparing sources and contexts of trust and legitimacy*. Routledge, 2017.

63 <https://enforce.spb.ru/products/other-publications/6263-6143-kontseptsiya-kompleksnoj-organizatsionno-upravlencheskoj-reformy-pravookhranitelnykh-organov-rf>

64 <https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html>

65 <https://www.vox.com/2020/6/14/21290652/protests-black-lives-matter-defund-police-atlanta-ray-shard-brooks>

66 <https://news.gallup.com/poll/317135/amid-pandemic-confidence-key-institutions-surges.aspx>

довіру суспільства, ніж офіцер_ки правопорядку. У цей тренд також вписується і Україна: довіра до армії найвища, а довіра до Національної гвардії завжди переважає над довірою до Національної поліції. Занепокоєння викликає те, що уряди можуть використовувати такі показники, щоб розширювати поліцейські повноваження парамілітарних структур, бо це виглядає нібито цілком демократично.

Зрештою, опитування про довіру залежить від низки чинників, впливати на які поліція не в змозі — як, наприклад, робота місцевих засобів інформації. Якщо не проводити найбільш базового розрізнення, чи мали ті, кого опитують реальний досвід спілкування з поліцією⁶⁷, то результати свідчатимуть радше про поліцейський піар. Це, відповідно, призводить до стимулів, котрі насправді мають мало спільного з поліпшенням роботи рядових співробітниц_ць.

Якщо вони бачать, що довіра загальна до них впала, вони витрачають ресурси на те, що, як їм здається, допоможе відновити довіру, створюють сюжети якісь, якісь передачі...

(Представниц_ця дослідницької інституції)

Підсумовуючи, рівень визначення довіри до поліції суттєво підважений методологічними та процедурними аспектами. Можемо стверджувати, що на даний момент відповідне опитування слугує доволі ненадійним джерелом інформації, котре не спроможне відповісти на питання про ефективність роботи відомства. Водночас профінансоване з державного бюджету дослідження має потенціал стати каналом **зворотного зв'язку** між поліцією та громадськістю й інтенсифікувати уже наявні майданчики спілкування.

Ну, і, звісно, ми також завжди дуже уважні до потреб громади, які вони самі до нас доносять. Наприклад, ми дуже часто організуємо якісь там форуми, консультаційні ради — такі відкриті діалогові простори, знаєте. [...] Як правило, те, що кажуть на зустрічах — воно співпадає з тим, що каже соціологія і аналітичні звіти.

Бо це [дослідження суспільної думки] — дійсно єдиний такий чистий показник нашої роботи. Більше так нема на що звертати увагу.

(Представниц_ця громадської ради при поліції області)

Насамкінець, опитування щодо рівня довіри — лише один із можливих інструментів отримання інформації про роботу поліції, тому зводити лише до них оцінку органів правопорядку не варто.

67 Див. <https://rm.coe.int/zvitsud2020/1680a0c2d7>

Висновки та рекомендації ●



Дослідження «Дані про безпеку в Україні: обмеження відомчих показників та наявних підходів»

Висновки

Отже, дані органів правопорядку про стан злочинності значною мірою викривлені і можуть розглядатися як джерело інформації про стан злочинності в країні з великими обмеженнями. За результатами дослідження можна побачити, що на формування офіційної статистики сильно впливають внутрішні практики в органах правопорядку. Так, процеси обліку злочинів залежать від керівництва органів правопорядку, і в кожному окремому підрозділі можуть існувати свої неформальні розпорядження щодо реєстрації повідомлень про злочини. Крім того, на процес обліку впливає і сам подальший процес роботи з кримінальними провадженнями. Складність закриття провадження створює додаткову мотивацію для ігнорування повідомлень про злочини.

Існує дискурсивна проблема сприйняття офіційної статистики про злочинність. З одного боку — зрозуміле прагнення бачити в цих даних повну вичерпну інформацію про злочинність. З іншого боку, статистичну інформацію широко використовують для оцінки діяльності поліції. Органи правопорядку, які є єдиним гравцем у зборі таких даних, зацікавлені в покращенні своїх показників шляхом викривлення процесу обліку злочинів.

Хоча ЄРДР мав стати основним місцем збору інформації щодо повідомлень про злочини, дихотомічне ставлення до показників офіційної статистики унеможливило це. Велика кількість важливих даних щодо безпеки в широкому сенсі зберігається в інформаційній системі поліції, доступ до якої обмежений, адже доступність цих даних керівництвом сприймає у кращому випадку як щось не варте уваги широкої громадськості, у гіршому — як загрозу. Місцеві органи отримують таку інформацію радше в межах неформальної комунікації з органами правопорядку.

Для системи правопорядку велика кількість інформації, яка міститься в повідомленнях про злочини, дійсно може не нести жодної практичної користі, адже в частині повідомлень про злочини немає будь-яких ознак правопорушень або ж поліція розуміє свою неспроможність у розслідуванні певних злочинів. Разом з тим така інформація може мати велику практичну користь для планування соціальної політики та місцевого планування.

Ситуацію з інформацією про безпеку могли б покращити регулярні віктимологічні опитування, які проводяться не Національною поліцією (і не на замовлення Національної поліції чи МВС загалом: як показує практика, систематичну аналітичну роботу може ускладнити політизованість міністерської посади), а незалежними соціологічними центрами.

Дані офіційної статистики про злочинність потрібні передусім не самій поліції, адже вона не тільки не має необхідних ресурсів для профілактики злочинності, а й це не є основною її функцією. Ці дані необхідні для формування доказових політик безпосередньо у громадах. Для того, щоб ці дані використовувались ефективно, варто уникати (або мінімізувати) підхід до безпеки через криміналізацію, нагляд та поліціювання і присвятити більше уваги системам соціальної підтримки: притулкам для бездомних і жертв домашнього насильства, молодіжним центрам, системам психіатричної підтримки, центрам для безпритульних тварин тощо. Саме більш нюансовані дані та віктимологічні опитування дозволять краще ідентифікувати проблеми конкретних місцевостей і спрямувати ресурси на вирішення цих конкретних проблем.

Ймовірно, поліція все ще залишиться першою інституцією, до якої звертаються люди, коли не знають, куди телефонувати. Однак наявність ефективних мереж соціальної підтримки означатиме, що поліцейські зможуть передати проблему відповідним службам: допомогти бездомному дістатись до притулку, звернутися до місцевих соціальних працівників тощо. Це дозволить і покращити ситуацію з безпекою, і зменшити навантаження на працівників поліції. Варто розуміти, що такий підхід спрацює, тільки якщо не занедбувати ці мережі соціальної підтримки.

З іншого боку, дані відомчої статистики можуть бути хорошою відправною точкою для початку діалогу між органами правопорядку та громадами. Але тільки в тому разі, коли у всіх учасників діалогу є, з одного боку, розуміння обмеженості цих даних, а з іншого, спільне бачення ширшої безпекової рамки.

Статистичні дані, навіть підкріплені додатковими дослідженнями, не можуть беззастережно використовуватися ні для оцінки реального стану злочинності, ні для оцінки ефективності діяльності органів правопорядку. Разом з тим запровадження додаткових способів вимірювання рівня безпеки дозволить дивитися на проблеми безпеки більш комплексно.



Рекомендації

Щодо розширення безпекової рамки в громадах

- Налагодити взаємодію та координацію між органами місцевого самоврядування, соціальними службами й органами правопорядку (починаючи з запровадження ефективної системи обміну інформацією та закінчуючи виробленням і реалізацією спільних програм).
- Ініціювати проведення тренінгів із залученням соціальних працівни_ць для представни_ць органів місцевого самоврядування та, можливо, керівни_ць органів правопорядку щодо безпекових питань з фокусом на захищеності та соціальній підтримці.
- Розширити змістовне наповнення програм «Безпечне місто»: програма не має фокусуватися винятково на встановленні камер відоспостереження та нарощуванні системи поліціювання. Програми «Безпечне місто» мають базуватися на локальних проблемах, які мають бути ідентифіковані при взаємодії з громадою та (або) у спеціальних дослідженнях.
- Розробити та впроваджувати партисипативний і відкритий процес звітування органів правопорядку перед громадою, який включав би обговорення поточних безпекових (зокрема соціальних) проблем і потреб громади. Таке звітування має відбуватися на найнижчих рівнях (як мінімум на рівні відділку) на періодичній основі і може включати статистичні дані, але не має фокусуватися на них і ними обмежуватися. До таких заходів пропонуємо залучати працівни_ць соціальної сфери, волонтер_ок, неурядові організації та широкую громадськість.
- Залучати професійних соціолог_инь до розробки та реалізації досліджень як якісних (глибинні інтерв'ю, фокус-групи тощо), так і кількісних (опитування), пов'язаних з ідентифікацією безпекових (зокрема соціальних) проблем у громаді та шляхів їх вирішення.

Щодо організації роботи органів правопорядку

- Забезпечити належні умови праці для офіцер_ок правопорядку (оплата понаднормової роботи, соціальні гарантії).
- Залучати до аналізу даних щодо злочинності професійних соціолог_инь та правни_ць — наприклад, через Державну службу статистики або наукові

дослідницькі установи. Втім, така практика потребує нормативного регулювання через специфіку обмеженості доступу до таких даних. Розпочати таку практику можна з невеликих пілотних досліджень даних на конкретно визначених невеликих територіях.

- Обмежити можливість адміністративного тиску керівництва органів правопорядку на поліцейських та слідчих. Зокрема переглянути практику депрем'ювання.
- Змінити систему призначення керівни_ць у поліції, мінімізувавши втручання центральних органів влади у цей процес.
- Гарантувати офіцер_кам правопорядку необхідний рівень самостійності при прийнятті рішень. Керівництво органу не має втручатися в ті питання, які є безпосередньою відповідальністю окремих працівни_ць, як, наприклад, прийняття рішення щодо внесення відомостей у Єдиний реєстр досудових розслідувань. Це, в свою чергу, також потребує розробки та запровадження прозорої системи притягнення до дисциплінарної відповідальності працівни_ць органів правопорядку.
- Відмовитися від неформальної практики виконання планів щодо кількості протоколів там, де така практика все ще залишилася.
- Провести для керівни_ць органів правопорядку тренінги з роз'ясненням альтернативних способів вимірювання ефективності роботи органу правопорядку загалом та окремих працівни_ць.
- Підтримувати активну дискусію щодо ролі Єдиного реєстру досудових розслідувань в академічних та професійних колах з метою вироблення узгоджених практик внесення відомостей у Єдиний реєстр та можливих змін у законодавство.

Щодо даних про безпеку

- Доповнити статистичні дані щодо рівня злочинності метаданими, а також описом можливих викривлень, які пов'язані зі змінами порядку звітування та змінами у кримінальному процесі.
- Розглянути можливість проведення досліджень у співпраці з Державною службою статистики або науковими дослідницькими установами на дезагрегованих даних щодо злочинності з метою виявлення закономірностей та планування політик з профілактики злочинності.
- Проводити опитування щодо рівня довіри до поліції на більших вибірках або для окремих територіальних одиниць. Рівень довіри до поліції має вимірюватися в межах одного населеного пункту або принаймні об'єднаної громади. Питання мають бути сформульовані таким чином, щоб можна було бачити рівень довіри не лише загалом, а й окремо для тих респондент_ок, які мали безпосередній контакт з поліцією.
- Проводити щорічне і загальнонаціональне віктимологічне опитування, в рамках якого людей запитували б, чи ставали вони жертвами злочинів протягом останнього часу, і якщо так — то яких, коли і де це трапилось, чи зверталися вони в поліцію, а якщо ні, то чому. Це б дозволило аналізувати, як фактична злочинність відрізняється від тої, що зафіксована кримінальною статистикою, а єдина методологія дозволила б коректно порівнювати результати з року в рік. Водночас такі дослідження мають бути доповнені питаннями стосовно сприйняття і впливу на мешкан_ок міст як поширених в Україні безпекових заходів — патрулів поліції, Національної гвардії, муніципальних варт чи встановлення відеонагляду, — так і можливих альтернатив: освітлення вулиць, острівців безпеки, створення мережі притулків для бездомних та людей, які пережили домашнє насильство, налагодження роботи служб, що займаються безпритульними тваринами тощо. Проведення комплексних віктимологічних досліджень уможливить доказове прийняття рішень у сфері безпеки.

