

УДК 341.9

Володимир Чернєй,
кандидат юридичних наук, доцент

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНAM У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

У статті проведений аналіз оцінки ефективності та запропоновані шляхи удосконалення заходів запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні. Автором запропоновано принципово нову систему аналізу стану злочинності в державі шляхом розрахунку середньомісячних результатів роботи за визначений період без порівняння з аналогічними показниками минулого року.

Ключові слова: оцінка ефективності, правоохоронні органи, запобігання, небанківські фінансові установи.

Оцінка діяльності правоохоронних органів як в Україні, так і в більшості країн світу є політичним питанням, тому основними вимогами її здійснення є надійність і владність, що обумовлює використання «системи показників» кримінальної статистики. Слід зазначити, що в первинні форми обліку правопорушень закладаються показники, за якими в подальшому відстежується ефективність діяльності підрозділів ОВС та їх працівників.

Оцінка діяльності підрозділів ОВС та їх працівників, відповідно до існуючої статистичної звітності за «конкретними показниками» і диференціації на цій основі структур системи, акцентує увагу на оцінці лише окремих видів робіт, що тільки частково та обмежено вирішує проблему оцінювання діяльності ОВС у цілому. Отже, використання лише статистичних показників призводить до неможливого об'єктивного оцінювання діяльності ОВС.

Система оцінювання діяльності підрозділів ОВС та їх працівників за кількісними показниками дає можливість, з одного боку, «закривати» показники неіснуючими злочинами, а з іншого, провокує можливість корупційним шляхом знижувати відповідальність за серйозні злочини, причому так, що це не позначається на самих показниках.

Критерії оцінювання діяльності під-

розділів ОВС та їх працівників мають визначатися її цільовим призначенням. Критерії оцінювання повинні формуватися, виходячи з завдань та функцій ОВС. Крім того, враховуючи вимоги сучасних стандартів публічного адміністрування, таких як ДСТУ ISO 9001—2001, який міліція України з 2009 р. впроваджує у діяльність, методика оцінки діяльності правоохоронних органів повинна враховувати також громадську думку.

Показники діяльності підрозділів ОВС та їх працівників повинні бути логічними, будуватися на основі об'єктивного аналізу всередині системи самих показників, і співвідноситися із соціально-економічним і криміногенным станом суспільства.

Моніторинг громадської думки не забезпечує достатньої об'єктивності, якщо вона не буде доповнена соціологічним або криміногенним моніторингом злочинності, дані якого будуть порівнюватися з даними відомчої статистики. Лише в такому комплексі можлива об'єктивна оцінка діяльності підрозділів ОВС та їх працівників, оскільки лише саме так буде розкриватися рівень латентної злочинності.

Колегія МВС України намагається вирішити проблему оновлення принципів, критеріїв і методик оцінювання діяльності ОВС та їх працівників через перехід

від оцінювання результативності до її ефективності, що відповідає сучасним тенденціям у сфері публічного адміністрування, які відобразилися в запровадженні в діяльність підрозділів ОВС та їх працівників Стандарту управління якістю ДСТУ ISO 9001-2001 [1].

Сьогодні актуальним питанням є оцінювання діяльності органів внутрішніх справ з урахуванням статистичних показників, навантаження на працівників, а також зовнішньої (населення) та внутрішньої (працівників ОВС) громадської думки. Оцінювання діяльності органу щодо протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням — нелегке завдання, у зв'язку з браком досвіду та ресурсів для проведення такої оцінки.

Вчені та практики до цього часу не дійшли єдинії думки щодо об'єктивного визначення «продуктивності» органу внутрішніх справ та його працівників, впливу на криміногенну обстановку (ситуацію із злочинністю в країні), адже жодна інституція, якими б не були її повноваження, функції та управління, не зможе самостійно викорінити злочинність у країні.

Як і з будь-яким антисоціальним явищем, протидія злочинності має здійснюватись на основі **науково обґрунтованих підходів з використанням критеріїв**, що відображають особливості системи показників.

Прив'язування оцінки успішності органу внутрішніх справ до рівня злочинності в країні має багато недоліків, водночас його ефективність може бути вирішальним чинником здобуття чи збереження таким органом довіри до нього громадян.

Результати діяльності органу внутрішніх справ повинні оцінюватися з урахуванням його функцій і за допомогою ретельно розроблених кількісних (статистичні дані та індикатори громадської думки) та якісних (експертні оцінки та дослідження) показників. Дані статистики (наприклад, кількість отриманих скарг, кількість розпочатих і завершених розслідувань і пред'явленіх обвинувачень, кількість винесених вироків і накладених адміністративних стягнень, кількість наданих рекомендацій, підготовлених і розглянутих проектів нормативно-правових актів) є об'єктивними показниками та цінними джерелами інформації.

Обов'язковим показником ефективності діяльності будь-якого правоохранного органу має залишатися діяльність із запобігання злочинів, їх виявлення та розслідування.

Універсальним стандартизованим інструментарієм для проведення систематичного моніторингу ефективності протидії злочинності правоохранними органами може стати запровадження Національної системи оцінювання рівня злочинності, до функціонування якої необхідно залучати аналітичні агентства, соціологічні служби, рейтингові агентства, наукові установи, представників засобів масової інформації, громадських організацій тощо [2].

Теоретичні розробки проблем вимірюваності ефективності антизлочинних заходів і сприйняття злочинності суспільством, як правило, будується на оціночних критеріях: висока, низька, середня. На жаль, якісні оцінки при цьому ігноруються, а її точності заважають відсутність відомостей про результати реалізації заходів і слабкість науково-теоретичної розробки питань критеріїв оцінки ефективності заходів запобігання і протидії злочинності.

Критерії — це мірило оцінки, а **показник** — це те, за допомогою чого можна зробити висновок про результати реалізації антизлочинних заходів. Так, основним критерієм оцінки діяльності підрозділів ОВС та їх працівників є зниження рівня злочинності в державі та повна реалізація всіх програмних антизлочинних заходів. У такому випадку показниками може бути кількість суб'єктів притягнутих до відповідальності за правопорушення; ступінь реалізації заходів; результати опитування громадськості; рівень сприйняття злочинності тощо [3].

Враховуючи поліаспектність цієї проблеми, для того щоб оцінити та виміряти ефективність антизлочинних заходів, необхідна ціла система показників. На кожному окремому напрямі антизлочинної діяльності така система показників матиме власний набір складників, який визначається завданнями окремих заходів. Необхідність розробки системи показників для кожного окремого заходу зумовлена також і тим, що антизлочинна діяльність здійснюється за різними напрямами, які мають свої особливості

та специфіку. Чим вужча сфера дій заходу, тим конкретніші завдання виконавців і, відповідно, показники ефективності [4].

Беручи до уваги наукові дослідження щодо оцінювання діяльності підрозділів ОВС та їх працівників (міліції в цілому), а також закріплени в нормативно-правових актах системи, методики, механізми, способи та прийоми оцінювання роботи ОВС, пропонуємо до критеріїв оцінки ефективності діяльності підрозділів ОВС щодо запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні в умовах чинності нового Кримінального процесуального законодавства віднести такі.

1. Загальні критерії:

1.1. результати роботи за зверненнями громадян до ОВС (вирішення їх згідно з вимогами КПК; по суті звернення; оперативне реагування на звернення, пов'язані з порушення прав і свобод громадян);

1.2. результати проведення спеціальних перевірок щодо осіб, які претендують на призначення їх на вищі посади;

1.3. результати соціологічних досліджень, результатів моніторингу діяльності підрозділів ОВС та їх працівників, що проводяться державними та недержавними науково-дослідними установами;

1.4. стан реалізації Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 р. схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 р. № 1911-р;

1.5. критерії стратегії розвитку (критерії розвитку та реформування системи МВС, їх вдосконалення, як тепер, так і на перспективу).

2. Спеціальні критерії:

2.1. кількість осіб, щодо яких винесено постанови про притягнення як обвинуваченого за вчинення злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, та/або злочинів, пов'язаних із зловживанням своїм службовим становищем;

2.2. кількість осіб, щодо яких набрали законної сили обвинувальні вироки суду за вчинення злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних по-

слуг, та/або пов'язаних із зловживанням своїм службовим становищем;

2.3. кількість осіб, щодо яких складено протоколи про вчинення адміністративних корупційних правопорушень;

2.4. кількість осіб, на яких накладено адміністративні стягнення за правопорушення;

2.5. розмір завданої правопорушеннями шкоди, стан і обсяги її відшкодування фізичним і юридичним особам.

Критерії оцінки діяльності підрозділів ОВС та їх працівників можна також поділити на зовнішні та внутрішні. Зовнішні — оцінюють не лише роботу ОВС, а й результати цієї роботи, вплив правоохоронної діяльності ОВС на стан суспільства на території оперативного обслуговування.

3. Зовнішні критерії:

3.1. криміналістичний — включає вивчення та аналіз криміногенної ситуації на території оперативного обслуговування за засобами вивчення статистичних показників обліку злочинів і адміністративних правопорушень.

3.2. соціологічний — передбачає вивчення громадської думки різних верств населення, які проживають на території оперативного обслуговування, при цьому враховується соціально-економічний статус, культурний, етнічний, релігійний та інші фактори, що впливають на громадську думку з питань діяльності ОВС. Громадська думка вивчається шляхом проведення соціологічних опитувань, вивчення звернень громадян щодо діяльності ОВС, вивчення публікацій у засобах масової інформації;

3.3. психологічний — охоплює вивчення психологічної обстановки серед громадян на території оперативного обслуговування з урахуванням таких психологічних показників, як страхи і фобії з приводу заподіяння шкоди особі та майну з боку третіх осіб, рівень довіри населення до ОВС, кількість звернень до ОВС у разі виникнення скрутних обставин у громадян, напряму не пов'язаних з громадським порядком і громадською безпекою.

3.4. економічний — включає вивчення економічної складової життя соціуму на території оперативного обслуговування та впливу економічних факторів на криміналізацію населення.

Внутрішні критерії оцінюють роботу ОВС на території оперативного обслуговування. Методика оцінки діяльності ОВС може виглядати як графік, в якому враховуються позитивні та негативні критерії. Крім того, слід враховувати зовнішні об'єктивні обставини, непідвидмінні ОВС, наприклад, економічні, культурні, етнічні, релігійні тощо. Рівень матеріально-технічного забезпечення та укомплектованість штатів органів і підрозділів внутрішніх справ також потрібно враховувати при виведенні загальної оцінки.

Головним зовнішнім критерієм оцінки роботи підрозділів ОВС та їх працівників має стати думка громадськості про їх роботу. Як пропозиція, виникає необхідність закладення до бюджету країни витрат на проведення соціологічних досліджень незалежними соціологічними інститутами. Тим самим визначиться рівень довіри населення до міліції в цілому. Якщо рівень довіри зростає, міліція працює правильно. Рівень довіри падає — необхідно проводити кадрові зміни.

Система оцінки повинна використовуватись з метою оперативного отримання інформації про ефективність виконання завдань, що стоять перед органами внутрішніх справ, своєчасного виявлення та усунення недоліків у діяльності органів, підрозділів внутрішніх справ та їх працівників.

4. Внутрішні критерії:

4.1. ефективність роботи ОВС, яка охоплює фактори оперативності реагування ОВС на звернення громадян про вчинені правопорушення, кількість обвинувальних вироків і рішень судів у кримінальних і адміністративних справах;

4.2. профілактика правопорушень, яка включає в себе облік профілактичних заходів, взаємодію з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, іншими зацікавленими організаціями.

4.3. законність у діяльності ОВС, яка передбачає фактори службової та процесуальної дисципліни працівників ОВС, а також кількість службових розслідувань за скаргами громадян і посадових осіб на дії (бездіяльність) і рішення працівників ОВС;

4.4. психологічна ситуація в органах і підрозділах внутрішніх справ, рівень

освіти і морально-етичний рівень працівників ОВС;

4.5. стан матеріально-технічного забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ, який включає оцінку рівня фінансування, забезпечення технікою, форменным одягом та іншим тиловим забезпеченням підрозділів ОВС.

Враховуючи міжнародні стандарти, слід зазначити, що важливим показником також є середня норма часу, яка надається працівнику ОВС для виконання певного виду робіт протягом визначеного періоду. Такий показник називається вагомим.

Норма тривалості робочого часу працівників не може перевищувати 40 год. на тиждень. Як відомо, протягом року корисний фонд робочого часу одного працівника ОВС за рік складає 1727 год. (366 робочих днів × 40 год. у робочому тижні): 6 = 2440 год. (у середньому); вихідних днів при шестицінному робочому тижні 52 × 40: 6 = 347 год.; відпустка працівника ОВС у середньому складає 34 робочих дні × 40: 6 = 227 год.; хвороба, в середньому, — 11 робочих днів = 66 год.; усього невиходів на службу, в середньому, — 707 год., що буде складати 107 днів; 366 робочих днів — 107 днів = 259 робочих днів — це є норма (усереднена) виходів на роботу; 259 робочих днів × 40: 6 = 1727 год.

Таким чином, корисний фонд робочого часу одного працівника ОВС у сфері протидії злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ складає: 2440 — 707 = 1727 год. Один вагомий показник — 50 год., найбільший вагомий показник — 6, кількість годин на його здобуття — 300 год. (6 × 50). Найменший показник 0,1 вагомого показника — 5 год. робочого часу.

Враховуючи викладене вище, для діяльності підрозділів ОВС та їх працівників, які здійснюють заходи запобігання злочинам у діяльності небанківських фінансових установ, досудове розслідування в умовах нового кримінального процесуального законодавства, необхідно ввести такі додаткові вагомі показники.

За викриття злочинів, які вчинені злочинними угрупованнями, — по 4,0 вагомих показники, за участь у розкритті таких злочинів — 1,5 вагомого показника.

За викриття найбільш складних тяжких міжрегіональних злочинів — по 6,0 вагомих показників, за участь у розкритті таких злочинів — 3,5 вагомого показника.

За викриття більше одного епізоду кримінального провадження (за кожен епізод) — 0,5 вагомого показника, за участь у розкритті таких епізодів — 0,2 вагомого показника.

За викриття кримінального правопорушення, що являє підвищено суспільну небезпеку і складність, — 5,0 вагомих показників, за участь у розкритті таких правопорушень — 2,5 вагомого показника.

За викриття кримінальних правопорушень на пріоритетних напрямах роботи — 5,0 вагомих показників, за участь у розкритті таких кримінальних правопорушень — 2,5 вагомого показника.

За кожне попереджене адміністративне правопорушення — 1,0 вагомий показник, а за попередження кримінального правопорушення — 3,0 вагомих показники.

За викриття кримінального правопорушення та викриття нових епізодів злочинної діяльності — 3,0 вагомих показники, за участь у розкритті таких кримінальних правопорушень — 1,5 вагомого показника.

За викриття транснаціонального кримінального правопорушення — 5,5 вагомого показника, за участь у розкритті таких правопорушень — 2,5 вагомого показника.

За стаж служби понад 5 років за поточний рік — 2,0 вагомих показники; понад 10 років — 4,0 вагомих показники; понад 15 років — 6,0 вагомих показників.

За викриття злочинів в умовах ізолятора тимчасового тримання ОВС, установ Державної пенітенціарної служби України — 5,0 вагомих показників [5].

Керівникам необхідно виключати (зняти) такі додаткові вагомі показники:

За порушення строків розгляду матеріалів за заявами та повідомленнями — 2,5 вагомого показника.

За порушення строків реалізації справ оперативної розробки з вини працівника — 3,0 вагомих показники.

За нереалізацію отриманої інформації

про викриття кримінальних правопорушень — 2,0 вагомих показники.

За несвоєчасне інформування керівництва щодо отриманої інформації про викриття кримінального правопорушення — 1,5 вагомого показника.

За порушення дисципліни — 3,0 вагомих показники, за неодноразове порушення дисципліни протягом року — 5,3 вагомого показника.

З метою відображення реального стану протидії злочинності в країні доцільно запровадити систему оцінки діяльності органів внутрішніх справ, за новим Кримінальним процесуальним кодексом України, яка б дала позитивні результати та зможе уникнути застарілої оцінки за відсотком виявлення, припинення та розслідування злочинів.

Разом із тим, залишилася практика оцінювання роботи органів та підрозділів внутрішніх справ за динамікою окремих показників у порівнянні з аналогічним періодом минулого року. Подібна практика призводить до нарощування інтенсивності роботи в кінці кожного кварталу [6].

З метою забезпечення стабільної діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ протягом звітного періоду, об'єктивного оцінювання та контролю результатів роботи, виявлення негативних тенденцій з урахуванням реального навантаження та криміногенної ситуації, ужиття невідкладних заходів для стабілізації та покращання оперативної обстановки доцільно розробити принципово нову систему аналізу стану злочинності в державі, шляхом розрахунку середньомісячних результатів роботи за визначений період без порівняння з аналогічними показниками минулого року та відстеження за цими результатами позитивних або негативних тенденцій у роботі оперативно-слідчих підрозділів.

Отже, нами запропоновано наступне:

1) Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення розробити:

- форму звітності про результати діяльності органів внутрішніх справ на основі визначених критеріїв та затвердити її в установленому порядку;

- інформаційно-статистичний збірник з урахуванням роботи органів внутрішніх справ за визначеними критеріями та умови розрахунку підсумкових

показників результатів діяльності оперативно-слідчих підрозділів;

2) у всіх регіонах постійно організовувати вивчення думки населення про діяльність органів внутрішніх справ шляхом проведення репрезентативного опитування незалежною соціологічною службою з подальшим висвітленням отриманих результатів у засобах масової інформації та інформування керівників структурних підрозділів;

3) керівникам структурних підрозділів аналізувати стан і структуру злочинності, ефективність роботи оперативно-слідчих підрозділів щодо виявлення, припинення та досудового розслідування злочинів, забезпечення своєчасне реагування на негативні тенденції в діяльності органів внутрішніх справ щодо профілактики з правопорушеннями.

ПРИМІТКИ

1. ДСТУ ISO 9000—2001 Системи управління якістю. Основні положення та словник.
2. Кравченко Ю. Ф. Міліція України / Ю. Ф. Кравченко. — К. : Генеза, 1999. — 432 с.
3. Котляр В. Ю. Методика оцінювання діяльності підрозділів внутрішніх справ з контролю злочинності / В. Ю. Котляр, О. В. Антонов // Правова інформатика. — К. : НДЦ правової інформатики Академії правових наук України, 2009. — № 2(6). — С. 48—52.
4. Лисюченко В. П. Теорія управління органами внутрішніх справ : навч. посіб. / В. П. Лисюченко, П. В. Ольховик. — К. : Вид. Паливода А. В., 2004. — 127 с.
5. Наукові критерії оцінювання діяльності оперуповноважених ДСБЕЗ МВС України : метод. рекомендації / О. О. Дульський, В. Ю. Котляр; О. В. Антонов. — К. : НАВС, 2010. — 14 с.
6. Ліщишин П. Погляд на стан слідства в органах внутрішніх справ / П. Ліщишин // Вісник прокуратури. — 2006. — № 11 (65). — С. 24—29.

Черней Владимир. Оценка эффективности и пути совершенствования мер предупреждения преступлений в сфере деятельности небанковских финансовых учреждений в Украине.

В статье проведен анализ оценки эффективности и предложены пути совершенствования мер предупреждения преступлений в сфере деятельности небанковских финансовых учреждений в Украине. Автором предложена принципиально новая система анализа состояния преступности в государстве путем расчета среднемесечных результатов работы за определенный период без сравнения с аналогичными показателями прошлого года.

Ключевые слова: оценка эффективности, правоохранительные органы, предотвращение, небанковские финансовые учреждения.

Chernyey Vladimir. Evaluating the effectiveness of measures and ways to improve prevention of crime in the sphere of non-bank financial Institutions in Ukraine.

The article analyzed the evaluation of the effectiveness and suggested ways to improve crime prevention measures in the activities of non-bank financial institutions in Ukraine. The author proposed a fundamentally new system of analysis of crime in the state, by calculating the average monthly performance over a specified period of no comparison with those of the previous year.

Key words: evaluation of efficacy, law enforcement, prevention, non-bank financial institutions.