

М. С. Небеськакандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Одеського державного університету внутрішніх справ

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Реформа вітчизняних правоохоронних органів зумовлюється станом розвитку української державності, соціально-економічними і політичними перетвореннями, нарощуванням зусиль щодо протидії злочинним проявам. На перше місце виходять пріоритети зміни системи дійсних орієнтацій та ставлення фахівців правоохоронних структур до своєї службової діяльності. Підвищуються вимоги до професійної та особистісної підготовки, вихованості, насамперед, працівників поліції. Виникає нагальна потреба в реорганізації та вдосконаленні управління органами і підрозділами поліції. З огляду на сучасні зміни у суспільному розвитку, актуальності набувають проблеми професійної діяльності керівників та працівників поліції, а також вивчення теоретико-прикладних проблем управління правоохоронними організаціями.

Створення Національної поліції України зумовлює необхідність формування нової ефективною системи оцінки її діяльності. Окремі положення щодо оцінювання ефективності діяльності поліції прямо встановлені Законом України «Про Національну поліцію», що визначає рівень довіри населення до поліції, є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

Визначення механізму оцінки діяльності є необхідною передумовою ефективного управління поліцією, як на державному, так і на місцевому рівнях. Усе це зумовлює необхідність докорінного перегляду системи оцінки діяльності Національної поліції.

Дослідження практик, що застосовуються у світі для оцінки діяльності поліції, свідчить про їх надзвичайну різноманітність. У деяких державах (найбільше ця тенденція проявляється у Великобританії) оцінка діяльності поліції здійснюється у двох вимірах: з одного боку, порівняння поліцейських підрозділів із точки зору відповідності прийнятим на рівні держави стандартам діяльності, з іншого – виконання місцевими підрозділами певних планових документів, прийнятих на місцевому рівні, з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку, криміногенної ситуації тощо. Такий підхід видається цілком доцільним для реалізації в Україні. З одного боку, він забезпечує уніфікацію діяльності територіальних органів Національної поліції, порівнюваність результатів їх діяльності та відповідність певним загальнодержавним стандартам. З іншого – він забезпечує взятий Україною курс на децентралізацію публічної влади та пристосування діяльності поліції до конкретних місцевих умов.

Ключові слова: працівники правоохоронних органів, система оцінки, індикатор, феномен довіри.

Постановка проблеми. За останні десятиліття підхід до оцінки роботи поліції в розвинених країнах кардинально змінився. Цьому сприяло поширення практики community policing – необхідність оцінки ставлення населення до поліції, поширення концепції нового публічного менеджменту, що наголошує на запозиченні до управління державних органів (у тому числі поліцією) практик корпоративного менеджменту тощо. Тому моделі оцінки поліції стали більш складними та багатограними.

Варто наголосити, що немає «ідеальної» моделі оцінки. Навіть у розвинених державах

тривають дискусії щодо доцільності тих чи інших підходів, що застосовуються у процесі визначення ефективності роботи правоохоронців.

У зв'язку з цим стають необхідними дослідження закордонного досвіду у сфері оцінки діяльності поліції та визначення практик, які є доцільними для використання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема ефективності професійної діяльності юриста-правоохоронця залишається доволі актуальною в умовах сьогодення, що відображається в працях науковців і практиків: О.І. Антонюка,

О.М. Бандурки, К.Л. Бугайчука, Б.Я. Гаврілова, В.І. Галагана, В.А. Гузя, Д.П. Калаянова, Н.В. Камінської, М.В. Костицького, В.Л. Костюка, І.В. Кукіна, М.В. Лошицького, Є.Д. Лук'янчикова, І.М. Осики, М.А. Погорецького, А.М. Сердюка, С.М. Смокова, В.М. Тертишника, О.Г. Яновської та ін.

Мета статті – визначення пріоритетних шляхів удосконалення системи оцінювання ефективності діяльності Національної поліції з урахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Показники ефективності сучасної юридичної практики правоохоронця не мають бути декларативними або надуманими, а мають об'єктивно відображати наявний стан, що дає змогу оперативно реагувати на її зміни. Таким чином, варто звернути увагу на питання щодо параметрів професійної діяльності працівника поліції, які розкриваються через призму об'єктивних та суб'єктивних чинників (положення нормативно-правової бази, специфіка поведінкових проявів самого фахівця тощо). Отже, тут варто говорити й про відповідні рекомендації, які пропагують комплексний підхід до оцінювання ефективності службової діяльності поліцейських, спрямованої на забезпечення виконання нормативних приписів держави.

Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» передбачено здійснення реформування правоохоронної системи за вектором національної безпеки України. Тобто реформування правоохоронного сектору має здійснюватися у системі забезпечення національної безпеки України, яку відповідно до п. 1. ст. 106 Конституції України забезпечує Президент України [1].

Метою розвитку Міністерства внутрішніх справ України на сучасному етапі є його становлення як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики, у тому числі, у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності тощо. На цьому наголошують вимоги Указу Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України». Йдеться також і про розробку політики оцінки якості надання правоохоронних послуг (п. 3.3.) [3].

Водночас на органи Національної поліції (як структурної одиниці МВС) покладаються

завдання з надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (п. 3.5.) [3]. Аналогічні норми простежуються й у положеннях Закону України «Про Національну поліцію» [2]. З огляду на зазначені позиції варто вести мову про визначення стандартів надання правоохоронних послуг та впровадження критеріїв оцінки ефективності (якісних показників (параметрів) діяльності органів і підрозділів поліції України).

Як справедливо зазначають окремі експерти-аналітики [4, с. 236], поліція має використовувати процедури та механізми, які унеможливають здійснення маніпуляцій із показниками діяльності її працівників та органів загалом. Тому слушною, на наше переконання, є позиція нормотворця Грузії, за якою законодавчо заборонено оцінювати результати правоохоронної діяльності за кількісними показниками [4, с. 156]. Навіть таке пряме передбачення, на думку І. Охріменко, є далеким від досконалості, але все ж таки здатне протидіяти консервативним проявам так званої «палочної» системи оцінки результативності роботи працівників правоохоронних органів, яка чітко проглядається в Україні ще з радянських часів (навіть попри аносовані позиції щодо проведення певних реформ у цій сфері). Превалювання кількісних критеріїв роботи подекуди заважає реалізації саме якісного складника протидії злочинним проявам [5, с. 140].

Головним результатом роботи, на думку деяких дослідників [3, с. 237], має бути впевненість більшості населення в тому, що персонал правоохоронних органів (а отже, й підрозділів поліції):

- кваліфіковано здійснює правоохоронну діяльність щодо попередження злочинності, розкриття вчинених злочинів та охорони громадського порядку;
- чесно виконує свої обов'язки та дотримується законів;
- допомагає пересічним людям; ставиться до всіх людей із повагою [4, с. 238].

Очевидно, з аналогічних міркувань норми ч. 3 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» передбачають те, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм

оцінки ефективності діяльності її органів і підрозділів [2].

Нині часто в науковій літературі та засобах масової інформації феномен довіри суспільства до правоохоронних органів зводиться до розуміння цієї категорії переважно з погляду формування іміджу працівників поліції. В юридичній діяльності відносини суб'єктів характеризуються особливими властивостями, оформленими правом, тому феномен довіри у правоохоронній діяльності може набувати самостійного значення, отримуючи визнання як цінність водночас із цінністю права, довіра у такому розумінні може не збігатися за своїм обсягом із довірою як суспільним явищем (як і ідея досконалої правової системи або правопорядку не може повністю збігатись із соціальним ідеалом). Очевидно, що для громадян довіра до органів поліції не може ґрунтуватися на абстрактній ідеї справедливості, не може обмежуватися тільки визнанням цінності їхньої діяльності, а супроводжується переживанням почуття подяки, симпатії і дружньої підтримки. У такий спосіб ірраціональна сутність довіри наповнюється сенсом, життєвим змістом, стає предметною лише в конкретних вчинках поліцейських. Ця обставина вказує на залежність феномена довіри від характеру системи громадських зв'язків та історичних умов розвитку країни.

У країнах Європи і США вже склались основні моделі правоохоронної діяльності, а отже, і моделі довіри суспільства до органів поліції. Так, європейська модель довіри функціонує в умовах соціальної терпимості, американська – звернена до принципів і цінностей соціальної ідентичності особистості. Існує і східна модель довіри до органів поліції, в якій простежується система релігійних обмежень і табу. В Україні нині відбувається процес реформування правоохоронної системи. Ще не склалась остаточно модель відносин поліції та громадянського суспільства, немає єдиної моделі довіри. По суті, в умовах сьогодення в контексті посткласичної парадигми юридичної науки не сформований остаточно запит на інтегративну категорію «довіра» [6, с. 111].

Проте, на думку І. Охріменко, оцінка ефективності правоохоронної діяльності не має обмежуватися показником рівня довіри населення до поліції, що згідно з вимогами законодавства вираховується незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (ч. 4 ст. 11). Адже до уваги має братися комплекс факторів (як об'єктивних, так і суб'єктивних), що загалом і визначає ефектив-

ність діяльності органів поліції в усіх її проявах [5, с. 140].

Проблема оцінки діяльності поліції не є новою. Перші спроби визначення критеріїв оцінювання поліції робилися з моменту формування перших поліцейських підрозділів у XIX ст. Природно, що і методика, і цілі оцінки змінювалися разом із соціально-економічним розвитком та розумінням місця поліції у державі та суспільстві.

Так, М. Леблан у своєму дослідженні виділяє кілька груп моделей оцінки діяльності поліції:

Першу групу становлять моделі, які оцінюють власне діяльність поліції.

1. Юстиційні моделі, які є найбільш ранньою формою оцінки діяльності поліції та спрямовані, передусім, на виявлення та усунення правопорушень та інших зловживань серед працівників поліції.

2. Бюрократичні моделі, які об'єднуються в три основних групи:

– нормативні моделі полягають у визначенні певних нормативів для поліцейських підрозділів (наприклад, кількість поліцейських на 1000 осіб населення, організаційна структура, функції, стандарти набору, несення служби тощо), після чого підрозділи перевіряються на відповідність цим нормативам;

– шкальні моделі полягають у формуванні переліку показників діяльності поліції, кожен з яких оцінюється за встановленою шкалою балів (наприклад, від 0 до 2);

– управлінські моделі призначені для аналізу використання сил і засобів поліцейських підрозділів.

3. Психологічні моделі призначені для оцінки персоналу поліції, які включають:

- психологічні тести;
- оцінки персоналу керівництвом.

4. Економічні моделі оцінюють економічну вартість діяльності поліції та поділяються на:

- еволюційні моделі, які зосереджуються на зміні вартості поліцейської діяльності в часі;
- програмні моделі зосереджені на розподілі економічних ресурсів між різними напрямками діяльності поліції [7, с. 21].

Другу групу утворюють моделі, що вивчають результати роботи поліції:

- 1) моделі, що базуються на вивченні громадської думки;
- 2) моделі, що базуються на вивченні контролю дорожнього руху;
- 3) моделі, що базуються на вивченні контролю за злочинністю [8, с. 146].

Досить складним при оцінці діяльності поліції є питання, що саме вважати ефективною роботою правоохоронців. У процесі розвитку професійних поліцейських служб та систем оцінки їх роботи змінювалося розуміння їхнього місця в суспільстві та державі. Нині значна частина дослідників наполягає на тому, що виразити ефективність роботи поліції лише одним напрямом її роботи (наприклад, досить часто таким напрямом є зниження рівня злочинності) неможливо. Зокрема, противники використання лише рівнів злочинності як основного показника діяльності роботи поліції вказують на те, що на Заході діяльність із протидії злочинності стано-

вить лише 20% поліцейської роботи. Натомість нині серед дослідників впливовим є підхід до оцінки, за якого в діяльності поліції виділяються ключові напрями діяльності, оцінювання яких у сукупності дозволяє визначити ефективність її роботи [9, с. 288].

Прикладом такого підходу є запропонована американським дослідником Р. Девісом узагальнена система оцінки [7, с. 23]. Сфери оцінки поділяються на три групи: політика підрозділу, поведінка працівників та результати діяльності.

Такі концепції демонструють відхід від традиційного розуміння розкриття та розслідування зло-

Таблиця 1

Для оцінки політики підрозділу пропонуються індикатори

Індикатор	Визначення	Джерела інформації
Правила підрозділу	Чи відповідають правила підрозділу щодо застосування сили та зупинки транспорту кращим практикам, прийнятним на національному рівні?	Аналіз документів, що встановлюють практики підрозділу у цій сфері
Програми підготовки	Час підготовки працівників у закладах підготовки та на робочому місці щодо застосування сили, зупинки транспорту та міжетнічних відносин	Аналіз програми підготовки
Система раннього попередження	Бази даних щодо заяв громадян, застосування сили, зупинок транспортних засобів тощо	Аналіз специфікацій системи раннього попередження
Прозорість	Публікація даних щодо заяв про злочини, арештів, зупинок транспортних засобів, застосування сили, скарги громадян тощо	Аналіз звітів підрозділу, офіційного вебсайту
Взаємодія з громадою	Створення громадських дорадчих органів, відвідання громадськістю зустрічей із керівництвом, участь громадян у протидії злочинності	Аналіз документообігу підрозділу, протоколів зустрічей

Таблиця 2

Індикатори для оцінки поведінки поліцейських

Індикатор	Визначення	Джерела інформації
Поведінка в умовах повсякденних інцидентів	Професіоналізм поліцейських під час спілкування з особами, які звернулися за допомогою або були зупинені поліцією	Короткі опитування, спрямовані на оцінку задоволення «споживачів» поліцейськими послугами
Скарги громадян	Кількість скарг громадян, швидкість проведення службових розслідувань, відсоток покараних поліцейських	Аналіз річного звіту
Мораль та етика поліцейських	Задоволення роботою та «клімат чесності»	Опитування поліцейських

Таблиця 3

Індикатори для оцінки результатів роботи

Індикатор	Визначення	Джерела інформації
Думка громади	Громадська думка щодо ефективності поліції та порушення, яких припускаються поліцейські	Дослідження громадської думки
Рівень злочинності	Кількість повідомлень про злочини та рівень кримінальної віктимізації із поправкою на демографічні особливості громади	Аналіз даних підрозділу та дослідження громадської думки
Взаємодія громадян із поліцією	Готовність громадян повідомляти поліцію про злочини та проблеми, не пов'язані зі злочинністю	Дослідження громадської думки
Час реагування	Час, потрібний для реагування на екстрені та звичайні виклики	Аналіз даних підрозділу
Рівень розкриття	Відсоток повідомлень про злочини, які призвели до арешту підозрюваного	Аналіз даних підрозділу

чинів як основної функції поліції (так звана реактивна поліцейська діяльність) та його зміцнення в бік більш проактивної та сервісної діяльності.

Проведений аналіз показує, що рівень довіри залежить не тільки від об'єктивних характеристик безпеки і взаємодії з поліцією, але й від широкого соціально-політичного і ціннісного контексту, в якому ця взаємодія відбувається. Без довіри і співпраці з боку громадян поліція здебільшого виявляється безсилою і безпорадною у вирішенні поставлених перед нею завдань.

Одним із вирішальних факторів рівня довіри є якість державних інститутів. У корумпованій країні, де не поважають закон, де органи державної влади забюрократизовані, рівень довіри населення до правоохоронних органів не може бути високим.

Профілактика злочинів і правопорушень та підтримання безпечного соціального середовища мають стати одним з основних пріоритетів у роботі поліції. Саме такий підхід буде відповідати зростанню довіри населення до правоохоронних органів у сучасних умовах.

Висновки і пропозиції. Ефективна система оцінки діяльності поліції має бути багатовимірною, враховуючи безпосередні та кінцеві результати діяльності поліції, різні виміри її діяльності (запобігання злочинності, розкриття та розслідування злочинів, забезпечення порядку та безпеки, ефективність надання поліцейських послуг населенню, суспільна оцінка діяльності поліції).

Здебільшого оцінка діяльності поліції здійснюється не самими органами поліції, а зовнішніми, незалежними службами (як створеними державою, так і органами місцевого самоврядування). В українських умовах на загальнодержавному рівні такі служби можуть бути створені або у складі МВС України, або організаційно підпорядковані йому. Натомість на місцевому рівні функції оцінки діяльності підрозділів Національної поліції можуть виконувати органи місцевого самоврядування або поліцейські комісії, діяльність яких передбачена Законом України «Про Національну поліцію».

Система оцінки має спиратись на дані з різних джерел. З одного боку, це мають бути дані поліцейської статистики, однак для більш повної картини необхідні й результати вивчення суспільної думки, а також цільових опитувань окремих груп респондентів (працівників поліції, потерпілих від злочинів тощо). На цьому наголошує і Закон України «Про Національну полі-

цію», встановлюючи рівень довіри населення до поліції як основний критерій оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

Проведений аналіз показує, що рівень довіри залежить не тільки від об'єктивних характеристик безпеки і взаємодії з поліцією, але й від широкого соціально-політичного і ціннісного контексту, в якому ця взаємодія відбувається. Без довіри і співпраці з боку громадян поліція здебільшого виявляється безсилою і безпорадною у вирішенні поставлених перед нею завдань.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016?nreg=92%2F2016&find=1&text=%EF%EE%F1%EB%F3%E&x=7&y=6#w11>.
4. Молчанов Р.Ю. Досвід оцінки ефективності оперативно-службової діяльності поліції іноземних держав та його впровадження в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 235–243.
5. Охріменко І. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України: погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 139–144.
6. Сердюк А.М. Щодо критеріїв ефективності діяльності поліції закордонних країн. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3, Т. 2. С. 155–159.
7. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні : наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, І.О. Святокум, В.В. Чумак. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. 52 с.
8. Федіна Н. Професіоналізм як чинник регулювання ефективної діяльності поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 145–149.
9. Бондаренко В.В. Професійна підготовка як основа ефективної діяльності працівників підрозділів патрульної служби національної поліції України. *Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. Серія : Педагогічні науки. Фізичне виховання та спорт*. 2016. Вип. 139 (2). С. 287–290.

Nebeska M. S. Evaluation of the effectiveness of the activity of the national police of Ukraine

The reform of domestic law enforcement agencies is predetermined by the state of development of Ukrainian statehood, socio-economic and political transformations, increasing efforts to counteract criminal manifestations. In the first place there are priorities of change of system of the valid orientations and the relation of experts of law enforcement agencies to the office activity. Requirements to professional and personal training, good manners, first of all, of police officers are increased. There is an urgent need to reorganize and improve the management of police bodies and units. Taking into account modern changes in social development, the problems of professional activity of managers and police officers, as well as the study of theoretical and applied problems of management of law enforcement organizations, become topical.

The creation of the National police of Ukraine necessitates the formation of a new, effective system of evaluation of its activities. In particular, certain provisions on the evaluation of the effectiveness of the police are directly established by the Law of Ukraine "On the National police", which determines the level of public confidence in the police is the main criterion for assessing the effectiveness of police bodies and units. The definition of a performance evaluation mechanism is a prerequisite for effective police management, both at the state and local levels. All of this necessitates a fundamental review of the system of evaluation of the National police.

Studies of the practices used in the world to assess the performance of the police show their extreme diversity. In some States (most of this trend is manifested in the UK), the assessment of police activities is carried out in two dimensions: on the one hand, the comparison of police units in terms of compliance with state – level standards of activity, on the other – the implementation of local units of certain planning documents adopted at the local level, taking into account the socio-economic development of the crime situation and the like. Such an approach seems quite appropriate for implementation in Ukraine. On the one hand, it ensures the unification of the activities of the territorial bodies of the National police, the comparability of the results of their activities and compliance with certain national standards. On the other hand, it ensures Ukraine's policy of decentralizing public power and adapting police activities to specific local conditions.

Key words: law enforcement officers, evaluation system, indicator, trust phenomenon.