

ПРИНЦИПИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Ефективність діяльності будь-якої організації оцінюється, як правило, шляхом аналізу та співвіднесення наявних даних про таку діяльність з метою винесення відповідного судження. Проте дані мають сенс лише тоді, коли їх розглядають у конкретному контексті. Тому перше, що треба зробити, оцінюючи діяльність органів внутрішніх справ в цілому або їх окремих служб та підрозділів, – це визначити критерій або критерії, за яким провадитиметься оцінка. Типи критеріїв, які найчастіше використовуються, є доволі простими: чиї потреби задовольняє ця діяльність, чи є в ній інші вигоди, чи варта вона тих коштів, що на неї витрачаються? Зазвичай, однак, ми переконуємося, що такі запитання не є такими простими, як здаються на перший погляд. Не завжди ясно, що саме оцінюється або які стандарти оцінювання застосовуються, бо його критерії не завжди є явними: певні економічні та політичні обмеження часто сприймаються як незаперечні.

Аби наново сформулювати положення про те, що діяльність органів внутрішніх справ має оцінюватися за певними критеріями, слід нагадати, що існують цілі, які мають бути досягнуті внаслідок такої діяльності. Це може бути виражене в доволі загальних положеннях – наприклад, «вона має мати користь, що відповідає видаткам на її здійснення» або «вона має забезпечувати спокій і недоторканість людей в їх власних оселях та на вулицях міст та сіл, де вони мешкають». Але цілі можуть бути сформульовані й більш конкретно, наприклад: «злочини мають розкриватися на 80%» або «на кожних 1000 громадян має налічуватися 8 працівників органів внутрішніх справ», що є більш характерним для західних країн, де для зручності перший тип відносять до намірів, другий тип узагальнюють під назвою «цілі». Різниця між цими двома типами полягає в тому, що другий тип «операціоналізований», тобто може бути викладений у вказівках до дій.

Висновки фахівців свідчать, що оцінювання політики передбачає щонайменше чотири кроки, саме:

1. Визначення мети.
2. Операціоналізація її критеріїв (ідентифікація цілей).
3. Визначення результатів або наслідків.
4. Порівняння результатів з метою та цілями.

Проте існують думки, що для оцінювання політики, в тому числі і соціальної, має робитися набагато більше. Так, література щодо організації та проведення державної політики звертається до розгляду складної моделі, яку називають «раціональним підходом до створення політики» [див. 1]. Його суть полягає у тому, що на додаток до названих кроків раціональне здійснення діяльності містить ще один – стартовий етап оцінювання початкових умов існування середовища, тобто оцінка можливостей держави виділення коштів на утримання органів внутрішніх справ. Потім проводиться розгляд альтернативних шляхів досягнення цілей діяльності, а розуміння механізму цього процесу, в свою чергу, посилюватиме точність

прогнозування кінцевих результатів. Моніторинг та оцінювання результатів, в тому числі проміжних, також входить до процедури раціонального підходу. Прикладом реалізації такого підходу може вважатися дослідження, проведене у 2003 р. фахівцями Національного університету внутрішніх справ з метою оцінки процесу реалізації Комплексної програми кадрової політики в органах та підрозділах внутрішніх справ та забезпечення законності і дисципліни на 2001–2005 рр., в ході якого було опитано 2400 працівників органів та підрозділів внутрішніх справ України та проведено інтерв'ю з 400 експертами з числа керівників.

Ця модель досить активно критикувалася фахівцями, тому що вона, по-перше, не пояснює, що саме має робитися на практиці, а, по-друге, вимагає від тих, хто відповідає за діяльність органів внутрішніх справ, набагато більше, ніж можна досягти в реальності, бо розгляд альтернативних підходів та їх результатів забирає занадто багато часу, ресурсів та є доволі гіпотетичною справою. Однак раціональний підхід все ж може вважатися, на нашу думку, досить корисним для процедури оцінювання, бо він дає змогу розгляду альтернативних рішень, і, як наслідок, вірогідність помилок зменшується.

В сучасній спеціальній літературі міститься кілька підходів до визначення принципів оцінювання соціальної політики або її окремих складових. Так, західні дослідники пропонують такі принципи [2]:

1. Робота з оцінювання повинна бути *орієнтованою на проблему* (краще адресною), тобто проводитися для вирішення конкретної проблеми, а не просто із загального академічного інтересу.

2. Загальний підхід до аналізу має визначатися *прагматичністю*. Існують конкретні проблеми та питання, що потребують вирішення, а завданням аналітиків діяльності органів внутрішніх справ є знаходження матеріалу, який міг би ефективно допомагати в цій роботі. Нерідко це означає певний ступінь компромісу, бо такі компроміси є необхідною частиною при роботі в даній сфері.

3. Оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ треба розглядати як *мультидисциплінарну* (краще комплексну) проблему. Неможливо повністю обмежитися використанням лише одного підходу до аналізу, хоча це й не завжди погоджується з прагматичністю.

4. Важливим є принцип *практичності*. Аналіз ефективності діяльності органів внутрішніх справ не є простою технічною справою, до якої вдаються, аби вибрати кращі методи для досягнення вже погоджених цілей та намірів; він є доволі інтенсивною науковою та практичною діяльністю, в якій висувуються аргументи, що підкріплюють переваги певних методологій, методики та бажаних наслідків.

На наш погляд, така система принципів оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ не може вважатися цілком коректною, оскільки тут штучно звужується коло цих принципів, до яких не включено такі принципи, як системність, доцільність, конструктивність тощо.

Ми вважаємо, що будуватися система оцінювання повинна за єдиними принципами, але в ній треба виділити різні підсистеми, які мають таку

структуру, котра була б зорієнтована на конкретні потреби даної групи користувачів. Наприклад, для громадян дуже важливо знати, що на захисті їхніх прав та свобод стоять кваліфіковані фахівці, але не має значення, скільки відомчих закладів освіти їх готують – два чи двадцять два. В той же час дослідник повинен враховувати ці показники, оскільки за науковими критеріями вони входять до числа головних, бо створення та утримання кожного закладу освіти МВС України потребує чимало державних коштів. Тому для того, щоб система критеріїв і показників задовольняла таким різноманітним вимогам, необхідно закласти в її основу певні принципи. Такі принципи повинні мати конкретний характер для того, щоб ними користуватися при плануванні діяльності того чи іншого органу або підрозділу внутрішніх справ, при оцінці отриманих результатів. З цією метою для кожного принципу складається система правил і рекомендацій з розробки критеріїв оцінювання та методик їх застосування. Правила і рекомендації виводяться з принципів та утворюються шляхом конкретизації останніх.

Побудова принципів визначається тим, що оцінювання взагалі й оцінювання соціальної політики, зокрема, провадиться відповідно до основної тріади оцінювання, запропонованої М.С.Бургінім та Л.Ф.Кавуненком [3]:

Критерій – показник – оцінка(оцінювання) критерію, показника.

У відповідності з цим ми пропонуємо визначити такі принципи оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ:

1. Принцип конструктивності. Кожному критерію окремо і всій системі в цілому повинна відповідати чітка й ефективна методика застосування цієї системи. Чіткість означає, що в процесі застосування методики можна одержати досить точну оцінку аналізованого елемента по даному критерію. Ефективність методики свідчить про те, що їй відповідає набір процедур (алгоритмів), за допомогою яких здійснюється оцінювання у конкретних випадках.

2. Принцип точності. Для кожного критерію треба точно визначити, якій характеристиці діяльності органів внутрішніх справ цей критерій відповідає й у чому саме полягає дана характеристика.

Якщо звернутися до тих критеріїв оцінювання діяльності ОВС, які використовуються в даний час, то хоча кожний із них спирається на певну властивість-характеристику (наприклад, новизну, ефективність, доступність і т.і.), проте жодна з цих властивостей не задана абсолютно чітко. Наприклад, для такої важливої характеристики як «новизна», як правило, враховуються тільки дві можливості: бути новим або не бути новим. Це призводить до парадоксів такого типу. Чи буде вважатися інновацією реалізація в Україні програми «Захист свідка», якщо така система активно, давно й успішно застосовується на Заході? Парадокс полягає в тому, що можна дати як позитивну, так і негативну відповідь.

3. Принцип сприяння. Методика оцінювання, яка відповідає кожному критерію, повинна давати оцінку саме тій властивості, на якій базується даний критерій. Іншими словами, варто виключати ситуації, коли фактично оцінюється зовсім не те, що входить до кола завдань, які вирішуються конкретною програмою оцінки того чи іншого боку діяльності органів внутрішніх справ. З огляду на багатоплановість задач, які вирішуються ОВС, важ-

ливо чітко визначити показники і критерії для оцінки кожного напрямку аналізу, наприклад, економічної доцільності, найближчих або віддалених наслідків.

4. Принцип структурованості. Загальна система критеріїв повинна бути розбита на підсистеми, кожна з яких орієнтована на певну групу користувачів і служити для вирішення задач, актуальних саме для цієї групи користувачів.

Користувачами системи критеріїв оцінки ефективності діяльності органів внутрішніх справ можуть виступати: 1) громадяни України; 2) представники влади (законодавчої, виконавчої); 3) неурядові і громадські організації; 4) науковці (соціологи, психологи, юристи, економісти); 5) представники засобів масової інформації. Для різних груп користувачів при цьому можуть знадобитися різні критерії або однакові, але з різним ступенем точності оцінювання певної характеристики. Наприклад, журналіста майже завжди задовольняє оцінка ефективності діяльності ОВС за шкалою: «висока», «середня», «низька». Для науковця-соціолога така шкала, як правило, буде явно недостатньою й у багатьох випадках перевагу буде мати більш точна шкала відношень або навіть числова шкала.

Виникає цілком резонне питання, чи не краще для кожної групи користувачів, а може і для кожної задачі, створити свою систему показників і методик вимірювання ефективності?

Хоча таке припущення і виглядає на перший погляд доцільним, відсутність єдиної системи критеріїв і методик призведе до труднощів при переході від аналізу діяльності одного органу або підрозділу до іншого. Не буде можливості також використовувати результати застосування методик оцінювання, що були задіяні в одній системі, для вирішення задач з іншої. До того ж при цьому не будуть враховані інтереси різних груп користувачів, якщо вони у останніх збігаються.

5. Принцип функціональної повноти. Повинно бути чітко визначено, для рішення яких задач призначена дана система критеріїв або її підсистема, і показано, що всі ці задачі дійсно вирішуються.

6. Принцип системності. Всі критерії повинні бути не випадковим набором, а цілісною системою з досить високим рівнем організації. Просте механічне об'єднання всіх показників і критеріїв до однієї сукупності призведе до того, що така сукупність буде або недостатньою для вирішення певних задач, або занадто громіздкою і незручною для використання у визначених ситуаціях.

7. Принцип доступності. Кожна виділена підсистема всієї системи критеріїв і відповідні методики аналізу повинні бути доступні тій групі користувачів, для яких вони призначені. Це один із найважливіших принципів. Ми вважаємо за необхідне проводити спеціальну підготовку користувачів до роботи із системою критеріїв. Користувачі повинні добре розуміти, для чого саме їм потрібно те, що пропонується, який позитивний (у першу чергу для них) ефект дасть застосування розробленої системи.

8. Принцип відкритості. Система критеріїв має припускати досить просте розширення і, якщо потрібно, узагальнення, оскільки будь-яка сфера діяльності

органів внутрішніх справ розвивається, удосконалюється і разом з нею повинні розвиватися відповідні системи критеріїв її оцінювання.

Безумовно, розробка та наукове обґрунтування принципів оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ не може розглядатися як безпосередній чинник підвищення професіоналізму останньої, але є його методологічною передумовою.

Список літератури: 1. Faludi A. Planning theory. Oxford: Pergamon, 1973; Gilbert N, Specht H. Planning for social welfare. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, part 2, 1977; Leach S., Stewart J. Approaches in public policy. London: George & Unwin, 1982.2. Wenger G.C. The research relationship. London: Alien & Unwin, 1987; Smith R., Harrison L. Community care research and community care policy. Bristol: SAUS, 1992. 3. Бурґін М.С., Кавуценко Л.Ф. Оценивание измерения в науке. К., 1994.

Надійшла до редколегії 17.10.04

В.В. Мальцев

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ

Одним з головних умов ефективного управління органами внутрішніх справ є налагоджена та адекватно діюча система контролю над процесом та результатами їхньої діяльності. Завдання контролю полягає у тому, щоб на основі вибраних критеріїв та показників зібрати інформацію про становище керованого об'єкта (у нашому випадку це орган внутрішніх справ) та оцінити його відповідність ідеальному зразку. Цей етап управлінської діяльності видається настільки важливим, що деякі автори навіть ототожнюють поняття контролю та управління. Так, Баранов М.М. та Кондратюк Л.В. у своїй роботі таким чином визначають поняття управління: «Управління слідчим апаратом полягає в тому, щоб на основі збору й обробки інформації про діяльність його підрозділів всебічно й об'єктивно оцінити стан слідчої роботи і відповідно до моделі цільового (бажаного) її стану вибрати найбільш ефективні методи і засоби впливу для максимального поліпшення проведення слідства» [1, с.3].

Виступаючи центральним елементом системи контролю, оцінка діяльності органу внутрішніх справ дозволяє виявити наявність або відсутність відхилень від його нормального функціонування, дозволяє своєчасно провести діагностику наявних та потенційних проблем, визначити рівень ефективності роботи в цілому, спланувати та реалізувати необхідні заходи щодо усунення негативних відхилень.

Проблемою оцінки діяльності органів внутрішніх справ займалося багато фахівців як у радянський період, так й у період незалежності України. Досить згадати роботи таких авторів, як: Волов В.Г., Ваганов М., Биховський В.С., Муравйов П.А., Астаф'єв Л.В., Саввін М.Я., Фролова О.Г., Долженко В.М., Андреева О.Б., Ковальська О.В. та багато інших. Незважаючи на це, питання про оптимальну модель такої оцінки ще досі залишається відкритим.