

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ПОСЛУГ

ЛАСТОВИЧ Даниїл Миколайович, аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

В статті на основі аналізу наукових поглядів учених і нормативно-правових актів розглянуті деякі аспекти оцінки ефективності надання поліцейських послуг. Зазначено, що однією з суттєвих проблем оцінки діяльності національної поліції, особливо її виконавчої гілки, є надмірна політизованість цього процесу. Зазначено, що необхідно використовувати комплексний підхід до оцінки ефективності надання поліцейських послуг, тобто поєднувати соціологічні, статистичні, адміністративні та економічні форми та методи оцінки.

Ключові слова: оцінювання ефективності, поліцейські послуги, адміністративно-правові форми, Національна поліція України

Постановка проблеми

Розмірковуючи про необхідність підвищення якості та ефективності надання поліцейських послуг і наголошуючи на тому, що вдосконалення організаційно-правового підґрунтя повинне суттєво посприяти цьому, не можна залишити поза увагою такий важливий аспект, як оцінювання її якості та ефективності. Адже оцінювання є саме тим інструментом (засобом), за допомогою якого можна отримати дані, що, у свою чергу, дають змогу судити про рівень якості та ефективності діяльності Національної поліції – про його підвищення (покращення) чи, навпаки, (зниження) погіршення. Такий вид діяльності, як державне управління, завжди

повинен передбачати один із своїх етапів оцінювання, яке належить до багатоаспектних, суперечливих і водночас дуже відповідальних питань.

Стан дослідження

Частково проблематика адміністративно-правових форм оцінювання ефективності окремих сфер державного управління розглядалась у роботах таких учених як: О.Ф. Андрійко, В.Г. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка, І.А. Бачило, Ю.П. Битяк, Д.М. Гвішіані, В.К. Гіжевський, І.П. Голосніченко, Г.Г. Забарний, Р.А. Калужний, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарєв, А.В. Оболонський, А.М. Омаров та інших. Проте, дослідженню адміністративно-правових форм оцінювання ефективності надання поліцейських послуг увага вчених майже не приділялась, оскільки такий орган як Національна поліція України, виник не так давно.

Саме тому **метою** статті є: охарактеризувати адміністративно-правові форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг.

Виклад основного матеріалу

Починаючи дослідження, слід навести думку Л. Лисакова, яка зазначає, що оцінювання надає можливість удосконалити внутрішній розвиток, сприяє демократизації державного управління, воно є дієвим інструментом державного управління та

підтримки управлінських рішень. Наразі, наголошує дослідниця, необхідність і значення оцінювання державно-управлінської діяльності є доведеними [1]. Також варто відзначити точку зору Д. В. Сухініна, який, досліджуючи оцінювання якості послуг, що надаються населенню органами місцевої влади та діяльності цих органів, зазначає, що, у цілому, воно (тобто оцінювання) є важливим аспектом їх успішного та ефективного функціонування. Саме оцінювання, підкреслює автор, забезпечує якісне та кількісне порівняння очікуваних результатів з отриманими та дозволяє таким чином визначити як успіхи, так і недоліки роботи органів місцевої влади з надання послуг, що є основним видом їх діяльності [2].

Отже, спираючись на саме лише загальнономовне тлумачення терміну «оцінювання», можемо говорити про те, що оцінити будь-яку діяльність означає – визначити її позитивні та негативні аспекти, якості і, на підставі співвіднесення їх показників, зробити висновки (скласти уявлення) про рівень корисності, раціональності та доцільності цієї діяльності, про її відповідність тим завданням і очікуванням, на виконання і задоволення яких вона орієнтована.

Слід зазначити, що проблематика оцінювання діяльності органів державної влади та (або) місцевого самоврядування не є абсолютно новою для правової (в тому числі вітчизняної) науки та теорії державного управління і певні її аспекти вже віднайшли своє дослідження і обґрунтування. Так, наприклад, Л. Пал, досліджуючи політичну діяльність, звертає увагу на оцінювання її результатів, яке він називає – вирішальним чинником у визначенні того, чи досягла певна програма своїх цілей. Головне питання оцінювання полягає, відмічає автор, у тому, чи політика або програма змінює становище на краще, чи має вплив» [3, с. 85]. У юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученка наводиться визначення поняття «оцінка відповідності» – діяльність, пов'язана із визначенням того, що продукція системи якості, управління якістю та довкіллям, а також персонал відповідають вимогам, встановленим законодавством [4, с.397-398].

Враховуючи викладене, можемо говорити про те, що оцінювання ефективності надання поліцейських послуг слід розуміти як процес із реалізації відповідних організаційно-правових, управлінських, соціологічних, статистичних та інших заходів, спрямованих на встановлення відповідності між реальними результатами надання поліцейських послуг та очікуваними. Оцінювання дозволяє з'ясувати соціальну корисність і продуктивність зазначених послуг, тобто визначити, наскільки повно та адекватно вони задовольняють наявні соціальні потреби у відповідній сфері суспільного життя. Значення оцінювання також полягає ще й у тому, що воно дозволяє звернути увагу на найбільш проблемні аспекти надання поліцейських послуг та виробити можливі шляхи їх вирішення. З цього приводу варто відмітити існуючу наукову точку зору про те, що мета оцінювання полягає у вдосконаленні програми або політики шляхом усунення неефективного втручання або вироблення вказівок щодо модифікації існуючого втручання» [5, с.599].

Слід зазначити, що однією із суттєвих проблем оцінювання діяльності будь-якого державного органу влади, в тому числі національної поліції, особливо її виконавчої гілки, є надмірна заполітизованість цього процесу, обумовлена, перша за все, прагненням правлячої еліти показати результати своєї роботи у найбільш сприятливому світлі. Зрозуміло, що повністю усунути політичну складову із процесу оцінювання неможливо, разом із тим цілком можливим є максимальне зменшення її впливу на останній. Досягнути цього, на наше переконання, можна, перш за все, шляхом грамотного підходу до обрання форм та критеріїв оцінювання. Зауважимо, що на сторінках монографічної літератури та періодичних наукових видань, дослідники неодноразово підіймали питання визначення основних критеріїв оцінки ефективності діяльності органів державної влади та (або) місцевого самоврядування. Так, наприклад, А. Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко відмічають, що в оцінці ефективності державного управління важлива роль належить критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу (органу державної

влади чи органу місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу. Ці критерії необхідні тому, що загальна і соціальна ефективність державного управління є наслідком конкретної соціальної ефективності окремих управлінських зусиль. До таких критеріїв, з точки зору авторів, належать: 1) ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади; 2) законність рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб; 3) реальність управлінських впливів; 4) зміст управлінських актів (рішень, вчинків, дій і т. д.) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток; 5) характер та обсяг взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами; 6) міра забезпечення в рішеннях і діях органу і його посадових осіб престижу держави; 7) правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами; 8) восьмим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є моральний, який полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми [6, с.156-168].

У цілому, вважаємо, що питання кола критеріїв оцінки державно-владної діяльності взагалі та тих чи інших ланок апарату держави, зокрема, не може бути охарактеризоване однозначно, оскільки набір показників, за якими провадитиметься зазначене оцінювання, визначається у кожній ситуації індивідуально, залежно від того, які завдання в ході його проведення належить вирішити. Разом із тим переконані, що оцінювання діяльності суб'єктів-носіїв державної влади повинне мати певний набір обов'язкових критеріїв (зокрема таких, як: стан законності та виконавської дисципліни в органах влади, стан громадської думки про них та деякі інші), без яких воно (оцінювання) не може

вважатися змістовним та об'єктивним. Такі найбільш важливі критерії, як правило, відображаються на рівні відповідних нормативно-правових актів.

Варто відмітити, що до останнього часу в нашій країні діяла ціла низка, а саме 86, офіційних показників, за якими оцінювалася ефективність діяльності ОВС, проте у 2015 році Міністр внутрішніх справ своїм наказом усі їх скасував[7]. Разом із тим МВС розробило Концепцію «100 днів якості Національної поліції України», у якій передбачено, що Кінцева оцінка якості роботи територіальних та структурних підрозділів Національної поліції, а також їхніх керівників і рядових працівників формуватиметься з урахуванням таких показників:

а) результати зовнішнього соціологічного опитування населення: динаміка довіри населення до територіальних управлінь Національної поліції; оцінка громадянами почуття власної безпеки в районі проживання; оцінка рівня корупції у підрозділах поліції; рівень задоволеності потерпілих і свідків злочинів роботою поліції під час виклику і первинного контакту на місці події; оцінка оперативності реагування поліції на повідомлення про злочини, ефективності роботи з протидії злочинності.;

б) результати оцінки ефективності роботи поліції бізнес-середовищем: динаміка довіри до територіальних управлінь Національної поліції; оцінка ефективності роботи поліції; наявність фактів втручання в роботу комерційних структур; оцінка сприйняття рівня корупції в підрозділах поліції;

в) результати внутрішнього опитування працівників Національної поліції: оцінка роботи колег у рамках підрозділу за ключовими параметрами: ініціативність, оперативність, відповідність цінностям тощо; оцінка роботи вищого керівництва структурних і територіальних підрозділів, їхніх зусиль по забезпеченню нормальних умов роботи поліцейських; оцінка рівня співпраці структурних підрозділів поліції; оцінка мотивації працівників;

г) оцінка результатів виконання пріоритетних завдань [8]. Використання цього критерію передбачає розподіл завдань підрозділів за пріоритетами. Завдання, виділені із

загального масиву, отримують статус першочергових або пріоритетних. Оцінка ефективності виконання цих завдань покладена на керівників структурних підрозділів апарату Національної поліції за відповідними напрямками. Звіти про виконання цих завдань братимуться до уваги під час прийняття кадрових рішень у територіальних органах Національної поліції [8].

Виходячи із положень зазначеної Концепції можемо зробити висновок про те, що основними формами, через які відбувається оцінювання ефективності надання органами і посадовими особами поліції відповідних послуг, є опитування, а також аналіз даних різного роду звітності про виконання завдань, як поліцією в цілому, так і її окремими структурними ланками. В цілому ми погоджуємося із позиції влади у тому, що ключове місце серед пріоритетних форм оцінювання поліцейських послуг має стати опитування, адже, по-перше, саме воно є основним способом (методом) отримання інформації (відомостей, даних) про стан відповідних соціальних відносин і процесів; а по-друге, в умовах розвитку концепції сервісного характеру національної поліції, визначити якість та ефективність послуг повинен перш за все той, на кого вони орієнтовані, кому вони надаються, тобто громадянська. Разом із тим слід враховувати, що якість та ефективність самого опитування, як форми оцінювання, прямим та значним чином обумовлюється колом та характером тих показників, які з'ясовуються в ході його проведення. І у цьому аспекті, на нашу думку, Концепція «100 днів якості Національної поліції України» є досить змістовною та адекватною наявній суспільно-політичній ситуації в державі.

Досить важливим позитивним моментом є те, що в якості окремого критерію оцінювання виокремлено опитування бізнес-клієнтів. Значення даного різновиду опитування, на наш погляд, полягає перш за все у тому, що він надає можливість встановити рівень та ступінь втручання правоохоронців, під час надання поліцейських послуг, у діяльність комерційних структур. Що, у свою чергу, є важливим аспектом розвитку корупції в системі органів влади.

Не можна не відзначити й те, що згідно із вищезгаданою Концепцією, опитування має не лише зовнішнє, але й внутрішнє спрямування, тобто воно проводиться в середині системи національної поліції. Важливість цього напрямку опитування та, здійснюваного на його підставі оцінювання досліджуваної діяльності відповідно, полягає у тому, що він дозволяє з'ясувати стан організаційно-управлінських відносин у середині системи національної поліції, характер того внутрішньо-організаційного середовища (клімату), в якому працюють співробітники поліції – тобто приймають рішення про надання тих чи інших поліцейських послуг та здійснюють відповідні заходи.

Вищезазначений владний підхід до опитування як форми оцінювання діяльності національної поліції, на наш погляд, є цілком слушним, у той же час вважаємо, що було б доцільним доповнити його таким напрямком, як опитування експертів у галузі правознавства взагалі та правоохоронної (в тому числі судової) діяльності зокрема, які при цьому не належать до системи національної поліції. Оцінка діяльності даного органу влади з точки зору професіоналів у цій сфері дозволить звернути увагу на окремі специфічні, які не відомі та не зрозумілі більшості пересічних громадян, організаційно-правові та управлінські аспекти надання поліцейських послуг. Крім того, професіонали, на відміну від звичайних громадян, у своїх оцінках менш схильні до емоцій і більше спираються на раціональне, критичне мислення.

Окрім показників суспільної думки про стан надання поліцейських послуг, оцінка ефективності останніх повинна також враховувати й наявні статистичні (так звані «тверді») показники роботи поліції, які відображаються у відповідній звітності. Самі по собі статистичні показники не можуть служити єдиним джерелом інформації для здійснення об'єктивного оцінювання поліцейських послуг, оскільки вони (статистичні показники) становлять лише кількісні результати роботи зазначених органів влади за певними напрямками, які, до того ж, досить часто стають предметом маніпулювання з боку зацікавлених посадових осіб. Разом із тим використання статистичних показників виконання

завдань органами поліції у поєднанні із даними, отриманими в ході вищезазначених опитувань, забезпечує комплексний підхід до оцінювання ефективності надання поліцейських послуг, що дозволяє отримати його більш-менш об'єктивні результати.

Хоча проведення зовнішніх та внутрішніх опитувань, а також аналіз показників звітності і виступають певними засобами управлінського впливу на діяльність поліції, втім назвати ці форми оцінювання суто адміністративними досить важко, оскільки основними у них є все ж таки соціологічні та статистичні методи. У той час як адміністративні форми оцінювання повинні ґрунтуватися на адміністративних методах, тобто такі, що передбачають прямий управлінський вплив на відповідні відносини. На нашу думку, такими методами є атестування поліцейських, а також проведення різного роду перевірок та інспектувань. Специфіка даних форм оцінювання полягає у тому, що і суб'єкт, і об'єкт оцінювання перебувають у середині системи державно-владного апарату держави. При цьому оцінювання може бути як зовнішнім (якщо його суб'єкт та об'єкт належать до різних ланок апарату держави), так і внутрішнім (коли і суб'єкт і об'єкт оцінювання перебувають у середині одного відомства).

Значення суто адміністративних форм оцінювання полягає перш за все у тому, що вони акцентують увагу на змістовній частині діяльності національної поліції. Тобто, якщо оцінювання, яке проводиться на підставі відповідних опитувань, а також даних статистичної звітності, дозволяє сформуванню (скласти) уявлення про кінцеві результати діяльності поліції, про їх відповідність поставленим цілям і завданням, то оцінювання, що відбувається у ході реалізації адміністративних заходів, зокрема таких, як: атестація, проведення перевірок, інспектувань тощо, орієнтоване на визначення якості, продуктивності та ефективності безпосередньо самого процесу реалізації поліцейських послуг, на встановлення рівня відповідності витрачених ресурсів реально отриманим результатам.

Підстави та порядок (процедура) реалізації оцінювання адміністративними методами визначається відповідними нормативно-правовими актами (як правило, відомчо-

го характеру), як-от: Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17.11.2015 № 1465. Дана Інструкція розроблена відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» і визначає порядок атестування поліцейських, яке проводиться в апараті Національної поліції України, територіальних (міжрегіональних) органах (закладах, установах) Національної поліції України з метою оцінки ділових, професійних, особистих якостей поліцейських, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри [9]; Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення комплексних інспектувань, цільових та контрольних перевірок службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України» від 21.08.2013 № 808. Ця Інструкція визначає єдиний порядок організації та проведення комплексних інспектувань, цільових та контрольних перевірок (далі – перевірки) службової діяльності структурних підрозділів апарату МВС України, головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, районних, районних у містах, міських управлінь (відділів), лінійних управлінь (відділів), навчальних закладів і науково-дослідних установ системи МВС України, що забезпечують реалізацію повноважень МВС України, у тому числі додержання вимог Конституції України, законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України, наказів МВС України та організацію роботи щодо їх виконання [10].

Висновок

Отже, можемо говорити про те, що на сьогодні не існує єдиної універсальної форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг, оскільки кожна із них має як свої переваги, так і недоліки, а отже, не дозволяє зробити об'єктивні висновки з даного приводу. Тому для формування більш-менш достовірного знання про рівень ефективнос-

АНОТАЦІЯ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та нормативно-правових актів розглянуто деякі аспекти оцінювання ефективності надання поліцейських послуг. Зазначено, що однією із суттєвих проблем оцінювання діяльності національної поліції є надмірна заполітизованість цього процесу. Наголошено, що необхідно використовувати комплексний підхід до оцінювання ефективності надання поліцейських послуг, тобто поєднувати соціологічні, статистичні, адміністративні та економічні форми і методи оцінювання.

SUMMARY

On the basis of analysis of scientific views of scientists and regulations, reviewed some aspects of evaluating the effectiveness of providing police services. It is noted that one of the major problems of evaluation of the national police, especially the executive branch, is the excessive politicization of the process. Emphasized the need to use an integrated approach to the assessment of efficiency of police services that combine sociological, statistical, administrative and economic forms and methods of evaluation.

ті виконання органами і посадовими особами поліції своїх основних завдань, необхідно використовувати комплексний підхід до оцінювання їх діяльності, тобто поєднувати соціологічні, статистичні, адміністративні та економічні форми і методи оцінювання.

Література

1. Лисакова Л. І. Класифікація видів оцінювання державно-управлінської діяльності / Л.І. Лисаков // Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2009. – Вип. 2(2). // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Lysakova.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Lysakova.pdf)
2. Сухінін Д. В. Роль оцінювання в діяльності органів місцевої влади: основні принципи, методи та завдання / Д.В. Сухінін / Публічне адміністрування: теорія та практика. – Електронний збірник наукових праць. – Випуск 1 (7) / 2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12sdvpmz.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12sdvpmz.pdf)
3. Пал Л. Аналіз політики [Текст] / Леслі Пал ; пер. з англ. Іван Дзюб. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
4. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 2002. – Т. 4: Н – П. – 720 с.
5. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики = Evaluation:

Methods for studying programs and policies : монографія / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачук, М. Корчинська ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2000. – 672 с.

6. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с – (Вища освіта XXI століття).

7. Аваков скасував 86 обов'язкових показників ефективності роботи правоохоронців/ 112 Україна [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ua.112.ua/polityka/avakovskasuvav-86-oboviazkovykh-pokaznykiv-efektyvnosti-roboty-militsii-271971.html>

8. Концепція «100 днів якості Національної поліції України» / офіційний вебсайт МВС України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/article/1714126?annId=1714127>

9. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ МВС України : від 17.11.2015: № 1465 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15>

10. Про затвердження Інструкції про порядок організації та проведення комплексних інспектувань, цільових та контрольних перевірок службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України : Наказ МВС України : від 21.08.2013 : № 808 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1802-13>