

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ

БАТРАЧЕНКО Олег Вікторович - здобувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету
УДК 342.56

В статті досліджено поняття ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку, розроблені критерії оцінки такої ефективності; охарактеризовані основні адміністративно-правові форми оцінки ефективності діяльності Національної поліції в досліджуваній сфері; пропонується шлях удосконалення відповідної системи оцінювання.

Ключові слова: публічна безпека, публічний порядок, Національна поліція, ефективність, система оцінки, критерії оцінки.

Постановка проблеми

Визначення ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі є важливим елементом державного управління. Саме рівень ефективності є визначальним фактором для прийняття відповідних управлінських рішень, зокрема, щодо планування заходів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку, щодо структури та штатної чисельності органів поліції, які залучаються до виконання завдань у цій сфері, щодо удосконалення та модернізації методів та засобів забезпечення публічної безпеки і порядку тощо.

Складність оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку полягає в тому, що, на відміну від оцінювання індивідуальних результатів роботи кожного окремого взятого поліцейського, тут слід

враховувати інші фактори, які можуть впливати на результативність функціонування Національної поліції. Це, зокрема, вихідний стан публічної безпеки і порядку в регіоні та державі, спосіб організації поліцейських підрозділів, оптимальність їх структури, ефективність командної роботи тощо.

Актуальність теми дослідження підтверджується відсутністю комплексних наукових робіт, що присвячені визначенню напрямків удосконалення системи оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Стан дослідження

Окремі аспекти проблеми оцінки ефективності державного управління в різних сферах досліджували такі науковці, як: С. М. Гусаров, В. В. Маліков, М. Д. Мартинов, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, Д. В. Олійник, О. К. Ткачова, В. Г. Фатхутдінов, М. Д. Шаргородський та багато інших. Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню способів удосконалення системи оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку, що ще раз підкреслює важливість та актуальність запропонованої теми.

Мета та завдання дослідження

Метою статті є визначення шляхів удосконалення системи оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття «ефективність забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку»; охарактеризувати форми та критерії оцінки ефективності діяльності Національної поліції у цьому напрямку; розробити пропозиції щодо удосконалення системи оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку.

Виклад основного матеріалу

Для визначення адміністративно-правових форм оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку необхідно розібратися із змістом категорії «ефективність». Діяльність Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку належить до одного з напрямків державного управління. Відтак, належить з'ясувати значення відповідної категорії у системному зв'язку з державним управлінням.

Так, у тлумачному словнику категорія «ефективність» визначається як: 1) диференційована та багаторівнева характеристика, яка водночас зберігає свою відносність стосовно проголошених цілей; 2) співвідношення між продуктом та ресурсами, які пішли на його створення з огляду на результат, тобто зв'язок із ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково і з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу творення товару чи послуги, саме в процесі його споживання [1, с. 1647]. Отже, основний зміст категорії «ефективність» розкривається через співвідношення завдань, результатів та затрачених на це засобів (ресурсів). Між тим, результати управлінської діяльності, яка не передбачає утворення (виробництва) матеріального об'єкту, необхідно оцінювати з урахуванням певних особливостей вимірювання її ефективності.

У науковій літературі пропонуються різні визначення категорії «ефективність державного управління». Так, на думку

А. Ф. Мельника, О. Ю. Оболенського та ін., ефективність управління (в тому числі державного) – це результат, співставлений із витратами на його досягнення (причому витрати включають як прямі витрати на систему управління, так і витрати на реалізацію управлінських рішень) [2, с. 230-237]. Звичайно, запропонований науковцями підхід до оцінювання ефективності державного управління видається дещо широким та абстрактним і потребує більш чіткої конкретизації, але сутність ефективності, в цілому, розкрита.

О. К. Ткачова справедливо зазначає, що ефективність державного управління – це не просто співвідношення між результатами і затратами, а досягнення соціально значущих результатів при суспільно виправданих затратах. Ефективність державного управління – це комплексне поняття, яке залежить від багатьох факторів, зокрема економічних, соціальних, політичних, організаційних тощо. Тому науковець вважає за необхідне запровадження індивідуального підходу до кожного об'єкта управління і розробку індивідуальної системи критеріїв та показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління [3, с. 36]. З думкою науковця слід погодитись, оскільки неможливо розробити абсолютно для всіх органів державного управління, навіть для тих, що належать до однієї ланки (наприклад, правоохоронні органи), універсальні критерії оцінки ефективності. Адже перед кожним органом стоять власні завдання, і тому оцінювати ефективність їх результатів однаково не уявляється можливим. Однак, необхідним завданням на сучасному етапі державного розвитку є розробка єдиних критеріїв оцінки ефективності державної політики.

В. В. Маліков надав визначення ефективності діяльності підрозділів міліції громадської безпеки щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки громадян як співвідношення між фактичним результатом їх діяльності (узгодженість дій суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян, кількість складених адміністративних протоколів, затриманих поруш-

ників громадського порядку, проведених зустрічей з населенням та представниками громадських формувань тощо) та тими цілями та завданнями, які стоять перед зазначеними підрозділами у сфері охорони громадського порядку [4, с. 189]. Науковець, при формулюванні цього визначення, виходив із широкого розуміння поняття «ефективність». Більш вузький (конкретний) підхід передбачає виділення декількох окремих елементів ефективності, зокрема, ресурсозберігаюча, економічна, соціальна, цільова складова тощо.

Отже, можемо виділити такі ознаки ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі: 1) є частиною загальної ефективності діяльності Національної поліції; 2) відображає фактичний стан організації та управління роботою поліції у відповідному напрямку, при якому досягаються поставлені цілі та виконуються відповідні завдання в поєднанні з найбільш оптимальною затратою ресурсів (фінансових, кадрових та ін.); 3) на ефективність впливають різні фактори економічного, соціального, правового, організаційного та іншого характеру. Тому при її оцінці необхідно комплексно підходити до визначення критеріїв.

Ефективність забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку в державі можна визначити як такий рівень якісних та кількісних результатів діяльності поліції, що виражаються у досягненні належного стану захищеності життєво важливих інтересів, що входять у зміст публічної безпеки і порядку, шляхом оптимального використання методів, засобів та ресурсів для цих цілей.

Для визначення конкретних адміністративно-правових форм оцінювання ефективності діяльності поліції в досліджуваному напрямку звернемось до аналізу положень Закону України «Про Національну поліцію» та деяких інших законодавчих актів. Відповідно до ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівники поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції

звіт про діяльність поліції. Такий звіт повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Крім того, керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють [5].- У Міністерстві внутрішніх справ України узагальнюється та оприлюднюється інформація про злочинність, пов'язана з торгівлею людьми (щомісячно) [6], про стан протидії корупції (щорічно) [7].

Таким чином, основною (на сьогодні єдиною) формою постійного оцінювання діяльності Національної поліції є моніторинг статистичної інформації, яка переважно заснована на кількісних показниках. Між тим, якісні критерії оцінювання, а також показники ефективності такого напрямку діяльності, як забезпечення публічної безпеки та порядку, законодавством взагалі не визначені.

У 2015 році була розроблена Концепція «100 днів якості Національної поліції України», у якій ключовими показниками оцінювання роботи Національної поліції були визначені: 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 при їх виклику і первинному контакті на місці події; оцінка оперативності реагування поліції на повідомлення про злочини, ефективності роботи з протидії злочинності [8]. Концепція «100 днів якості Національної поліції України», як слідує із назви, – тимчасовий документ. Тому після закінчення часу, відведеного на реалізацію цієї концепції, Національна поліція України як у цілому, так і у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку потребуватиме нових програм оцінювання її діяльності.

У науковій літературі існує думка, що оцінка ефективності роботи відповідних правоохоронних органів передбачає вирішення таких основних задач: 1) визначення кількісних характеристик; 2) формування кількісних показників ефективності роботи за різноманітними напрямками. При цьому здійснюється оцінка різноманітних аспектів діяльності органу або його окремого підрозділу. Склад оцінок може бути розширений чи звужений залежно від цілей аналізу; 3) формування узагальненої оцінки діяльності органу або підрозділу. На цьому етапі здійснюється порівняння різноманітних однотипних підрозділів або органів та ранжування їх за ефективністю роботи [9, с. 41-42]. Даний алгоритм, безперечно, має свої переваги. Однак, можна побачити, що в ньому застосовуються виключно кількісні показники оцінки ефективності, що, на нашу думку, не відповідає завданням повного та всебічного визначення результативності діяльності досліджуваного органу.

Розробляючи якісні показники оцінки забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку, необхідно звернутися до вивчення досвіду деяких зарубіжних держав. Наприклад, у Великобританії оцінка ефективності роботи поліцейських підрозділів входить у систему оцінки послуг, наданих населенню органами публічної влади. При цьому, застосовується тринадцять критеріїв: ступінь задоволення отримувача поліцейських послуг щодо поведінки персоналу поліції, вжитих заходів тощо; відсоток населення, задоволеного якістю роботи місцевої поліції; ступінь задоволеності загальною якістю наданих поліцією послуг; загальний стан безпеки на відповідній території; стан злочинності у розрізі за видами вчинюваних злочинів; показник негативних наслідків вчинених злочинів та інших протиправних діянь (кількість людських жертв, розмір матеріальних збитків тощо); рівень побоювання злочинності; відсоток часу, який офіцери поліції провели на активній службі тощо [10]. За кожним із тринадцяти напрямків оцінки діяльності поліції здійснюється визначення результатів за декількома критеріями.

У Шотландії використовується трохи інший набір показників для оцінки ефективності поліції, який ще більше орієнтований на постановку та подальше виконання цілей. Вона включає чотири напрями оцінки: якість наданих послуг; відчуття захищеності та безпека громади; кримінальне правосуддя та боротьба зі злочинністю; ефективність управління та діяльності [10].

Таким чином, у розвинутих європейських країнах чітко налагоджена система оцінки та контролю ефективності роботи поліцейських органів. У процесі такої оцінки визначальну роль відіграє якість наданих поліцейських послуг, яка визначається на основі опитування користувачів відповідних послуг.

На підставі проведеного вище аналізу пропонуємо розробити систему оцінювання ефективності забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в державі та окремих її регіонах, засновану на таких критеріях:

1) стан публічної безпеки і порядку в регіоні та державі в цілому. Даний показник можливо виміряти, застосовуючи підхід «від зворотного», який полягає у визначенні стану злочинності та кількості вчинених правопорушень у розрізі їх видів, співставленні результатів та динаміки в кожному регіоні та державі в цілому. Оцінюючи даний критерій ефективності, можна з'ясувати вихідне та поточне становище предмету діяльності Національної поліції, проблемні моменти у даній сфері тощо;

2) стан управління та організації діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. Даний показник сигналізує про якість управлінського потенціалу в органах поліції. Він має оцінюватися як на місцевому, обласному, так і на загальнодержавному рівні. Найбільш підходящою формою оцінювання ефективності управління поліцейськими органами є проведення аналізу результатів діяльності відповідного керівника (індивідуальне оцінювання – атестування) з одночасним проведенням опитування (у формі анкетування) підлеглих співробітників щодо діяльності їх керівника. Для більшої ефективності анкетування має проводитись анонімно. Для

кожного рівня управління необхідна розробка питань для анкетування з урахуванням особливостей завдань, що стоять перед керівником відповідного рівня;

3) кількісні та якісні результати діяльності Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Їх вимірювання можливе за допомогою запровадження відповідних форм статистичної звітності; проведення аналізу цих звітів та співставлення результатів, а також анкетування осіб, які зверталися до органів поліції або іншим чином взаємодіяли з ними. Таке анкетування дозволить виявити якісні характеристики роботи поліції;

4) оцінка кадрового потенціалу. Основною формою вимірювання даного показника є проведення атестування. Згідно з Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських» від 17 листопада 2015 р. № 1465 атестаційні комісії при прийнятті рішень стосовно поліцейського повинні враховувати такі критерії: повноту виконання функціональних обов'язків (посадових інструкцій); показники службової діяльності; рівень теоретичних знань та професійних якостей; оцінки з професійної і фізичної підготовки; наявність заохочень; наявність дисциплінарних стягнень; результати тестування; результати тестування на поліграфі (у разі проходження) [11];

5) рівень довіри населення до Національної поліції та її співробітників. Цей критерій можливо виміряти лише шляхом проведення соціологічних досліджень у даній сфері. Для адекватної оцінки рівня довіри населення до поліцейських органів важливе значення має правильно та однозначно ставити питання в анкетах, зачіпати різні аспекти діяльності поліції, з різних сторін підходити до оцінювання результатів роботи Національної поліції. З метою отримання достовірних результатів оцінювання критерії необхідно аналізувати окремо, у динаміці і, що найбільш важливо, у комплексі та системному взаємозв'язку між собою.

Отже, до адміністративно-правових форм оцінювання ефективності забезпечен-

ня Національною поліцією публічної безпеки і порядку належать: 1) моніторинг звітів щодо діяльності поліції у відповідній сфері; 2) проведення атестування поліцейських, у тому числі тих, які займають керівні посади; 3) проведення опитування серед співробітників поліцейських органів у формі анкетування для визначення проблем та недоліків організації роботи у підрозділах, оцінки методів керівництва, визначення клімату в робочому колективі; 4) проведення анкетування користувачів поліцейських послуг (заявників, потерпілих від правопорушень, правопорушників тощо) з метою визначення якісних характеристик діяльності поліції та її окремих підрозділів; 5) вивчення громадської думки, рівня довіри населення (соціологічні дослідження).

Запровадження запропонованих вище заходів дозволить зробити значний крок вперед на шляху до формування комплексної загальнодержавної методики оцінювання ефективності роботи Національної поліції. Це, у свою чергу, сприятиме своєчасному здійсненню контролю за якістю та ефективністю діяльності цього органу, визначенню необхідної структури, штатної чисельності Національної поліції та її окремих підрозділів, напрямків додаткової підготовки поліцейських та керівників.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD)/ Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

2. Державне управління : навч. посіб. /- А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за заг. ред. А. Ф. Мельник. - К. : Знання, 2009. - 582 с.

3. Ткачова О. К. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання / О. К. Ткачова // Вісник Національної академії державного управління. – 2013. - № 2. - С. 30-37.

4. Маліков В. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення громадського порядку в Україні / В. В. Маліков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція. – 2014. – № 9-2. – Т. 1. – С. 92-94.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено поняття ефективності забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку, розроблено критерії оцінки такої ефективності; охарактеризовано основні адміністративно-правові форми оцінювання ефективності діяльності Національної поліції в досліджуваній сфері; запропоновані шляхи удосконалення відповідної системи оцінювання.

SUMMARY

In the article the concept of efficiency to ensure Ukraine National Police public safety and order; developed criteria for evaluating such performance; describes basic administrative and legal forms of evaluating the effectiveness of the National Police in the study area; the ways of improving the relevant rating system.

5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

6. Про злочинність, пов'язану з торгівлею людьми: щомісячна інформація Міністерства внутрішніх справ України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/ua/statistic>.

7. Звіт про стан протидії корупції за 2014 р.: Статистична інформація Міністерства внутрішніх справ України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/category/1054677>

8. Концепція 100 днів якості Національної поліції України від 2015 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1714126>.

9. Яковлев С. В. Інформаційно-аналітичний підхід до оцінки ефективності роботи підрозділів органів внутрішніх справ / С. В. Яковлев, К. Е. Петров, О. А. Боцюра // Вісник ХНУВС. – 1998. – № 3-4. – С. 40-52.

10. Бугайчук К. Л. Критерії оцінки роботи органів поліції окремих країн / К. Л. Бугайчук // Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». – 2015. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://police-reform.org/articles/kriteriyi_ocinki_roboti_organiv_policiji_okremih_krayin.

11. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17.11.2015 № 1465 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 90. – Ст. 3073.