

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

У статті досліджується питання залучення громадськості до оцінювання результатів діяльності поліцейських. Визначено стан нормативно-правового регулювання участі громадськості в діяльності поліції. Виокремлено форми впливу громадськості на процес формування та реалізації державної політики. Особливу увагу приділено визначенню змісту оцінювання рівня довіри населення до Національної поліції.

Ключові слова: оцінювання, поліцейський, принципи оцінювання, поліцейська комісія, громадськість, оцінка рівня довіри.

В статье исследуется вопрос привлечения общественности к оценке результатов деятельности полицейских. Определяется состояние нормативно-правового регулирования участия общественности в деятельности полиции. Выделены формы влияния общественности на процесс формирования и реализации государственной политики. Особое внимание уделено определению содержания оценки уровня доверия населения к Национальной полиции.

Ключевые слова: оценка, полицейский, принципы оценивания, полицейская комиссия, общественность, оценка уровня доверия.

The article examines the issue of public involvement in the evaluation of police activities. The author determines the state of regulatory and legal regulation of public participation in the activities of the police. The forms of public influence on the process of formation and implementation of state policy are outlined. Particular attention is paid to determining the content of the assessment of the level of public confidence in the National Police.

Key words: evaluation, policing, evaluation principles, police commission, public, assessment of trust.

Вступ. Реформування органів внутрішніх справ в Україні та оновлення законодавства в цій сфері, зокрема прийняття Закону України «Про Національну поліцію» 2015 р., передбачає обов'язок поліції у своїй діяльності співпрацювати та взаємодіяти з населенням, територіальними громадами й громадськими об'єднаннями. Це зумовлює необхідність формування оновленої, ефективної та результативної системи оцінювання діяльності поліції з урахуванням рівня довіри громадськості.

Зазначене передбачає налагодження ефективної взаємодії та співпраці органів поліції з інститутами громадянського суспільства, що повинна базуватися на таких принципах, як паритетність, взаємозацікавленість у досягненні цілей, забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, партнерство. Видається, що залучення громадськості до трансформаційних процесів є невід'ємним чинником демократизації всієї системи публічного управління, її прозорості й ефективності.

Науково-теоретичним підґрунтям для дослідження питань, пов'язаних із залученням громадськості до оцінювання діяльності поліцейських, стали наукові доробки у сфері державної служби таких учених-адміністративістів, як Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, Ю.С. Даниленко, І.О. Каргузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, В.Р. Кравець, С.О. Кузніченко, В.Я. Малиновський, О.С. Продаєвич, А.М. Школик, Н.В. Янюк та ін. Проблематика залучення громадськості до діяль-

ності органів внутрішніх справ досліджувалася такими науковцями, як Д.П. Калаєнов, І.О. Святокум, В.В. Чумак, Х.П. Ярмачі й ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження питання залучення громадськості до оцінювання діяльності поліцейських.

Результати дослідження. Однією із суттєвих проблем оцінювання діяльності будь-якого державного органу влади, у тому числі національної поліції, є надмірна заполітизованість цього процесу, що зумовлена різними чинниками. Зрозуміло, що повністю усунути політичний складник із процесу оцінювання неможливо, разом із тим цілком можливим є максимальне зменшення його впливу на останній [4]. Видається, що досягнути цього можливо за таких умов, як, по-перше, дотримання зваженого підходу до обрання форм і критеріїв оцінювання; по-друге, залучення громадськості до такого процесу.

Варто зазначити, що в загальному розумінні оцінювання поліцейських – це нормативно врегульований порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності професійних та особистісних якостей поліцейських установленим показникам і критеріям, а також установлення ефективності, результативності та якості виконання ними службових обов'язків. При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що в разі оцінювання поліцейських громадськістю варто говорити про деякі особливості здійснення такого оцінювання.

По-перше, уповноваженим суб'єктом оцінювання є представники громадськості, тобто соціально активна частина суспільства (організована сукупність людей), яка за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів і яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, визначає основні напрями його розвитку, користується великим впливом, повагою. Громадськість складається з однієї або більше фізичних чи юридичних осіб, їхніх об'єднань, організації або груп, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою задля захисту своїх законних прав, свобод та інтересів у галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах [5, с. 634].

По-друге, така діяльність чітко передбачена законодавством, а саме: ст. ст. 11, 87, 89–90 Закону України «Про Національну поліцію» [10], Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції» [9], Наказом Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Порядку діяльності поліцейських комісій» [6], Типовим порядком проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади [12].

По-третє, об'єктами оцінювання є:

а) рівень задоволення потреб населення в поліцейських послугах; процеси, що відбуваються в системі Національної поліції; характеристики й результати діяльності органів поліції (під час здійснення оцінювання рівня довіри населення до діяльності Національної поліції) [9];

б) відповідність професійних та особистісних якостей кандидатів на зайняття вакантних посад поліцейських (оцінювання під час добору на вакантні посади кандидатів, що здійснюється поліцейськими комісіями, у яких 2 особи з п'яти – представники громадськості);

в) ефективність і результативність виконання службових обов'язків (оцінювання діяльності поліцейських установленим показникам і критеріям – здійснюється атестаційними комісіями, до складу яких можуть бути включені представники громадськості, правозахисних організацій, громадськості).

Як видається, участь представників громадськості в оцінюванні діяльності поліцейських є прикладом правовідносин, у яких ці суб'єкти мають можливість реалізувати свою активну адміністративну правосуб'єктність, тобто є не об'єктом адміністративно-правового регулювання, а здійснюють активну взаємодію з органами поліції, безпосередньо впливаючи на їхню діяльність.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», основним критерієм оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції є рівень довіри населення [10]. Варто звернути увагу на те, що застосовується поняття «населення» (сукупність людей, які проживають на земній кулі, в якій-небудь країні, області і тощо [2]), яке за своїм змістом є значно ширшим за поняття «громадськість».

Видається, що оцінювання ефективності й результативності діяльності органів внутрішніх справ має не обмежуватися лише показником рівня довіри населення до поліції, а включати значну кількість факторів, як об'єктивних, так і суб'єктивних. Варто погодитися з думкою С.І. Суботи, який зазначає, що доволі часто феномен довіри суспільства до правоохоронних органів зводиться до розуміння цієї категорії переважно з погляду на формування іміджу працівників

поліції. У юридичній діяльності відносини суб'єктів характеризуються особливими властивостями, оформленими правом, тому феномен довіри в діяльності органів внутрішніх справ може набувати самостійного значення, отримуючи визнання як цінність водночас із цінністю права, довіра в такому розумінні може не збігатися за своїм обсягом із довірою як суспільним явищем (як й ідея досконалої правової системи або правопорядку не може повністю збігатися 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 суб'єктивними факторами, зокрема почуттями подяки, симпатії, 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 громадських зв'язків [11, с. 60–62].

Згідно з Порядком проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, основними завданнями проведення оцінювання рівня довіри є отримання інформації про оцінку населенням [9]:

1) якості виконання органами й підрозділами Національної поліції покладених на них завдань і функцій;

2) відповідність роботи органів і підрозділів Національної поліції очікуванням населення;

3) виявлення тенденцій зміни рівня довіри та факторів, що на них впливають.

Важливо зазначити, що таке оцінювання рівня довіри має здійснюватися з дотриманням загальних принципів (верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії населення на засадах партнерства, безперервності) та спеціальних (об'єктивності опрацювання інформації, системності тощо).

Незважаючи на те що на нормативному рівні закріплено необхідність здійснення оцінювання рівня довіри населення до діяльності поліції, визначено ключові завдання й об'єкти такого оцінювання, її результативність залишається досить низькою. Однією з причин такого стану є те, що на тепер Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС) чітко не визначено індикатори оцінювання рівня довіри населення до Національної поліції, а саме: що саме вважається якісною роботою; які дії оцінюються тощо. Водночас у контексті вищезазначеного не можна оминати увагою Концепцію «100 днів якості Національної поліції України», розроблену МВС, у якій передбачено, що кінцева оцінка якості роботи територіальних і структурних підрозділів Національної поліції, а також їхніх керівників і рядових працівників формуватиметься з урахуванням таких показників:

а) результатів зовнішнього соціологічного опитування населення: динаміки довіри населення до територіальних управлінь Національної поліції; оцінювання громадянами почуття власної безпеки; оцінювання рівня корупції в підрозділах поліції; рівня задоволеності потерпілих і свідків злочинів роботою поліції під час виклику та первинного контакту на місці події; оцінювання оперативності реагування поліції на повідомлення про злочини, ефективності роботи з протидії злочинності;

б) результатів оцінювання ефективності роботи поліції з бізнес-середовищем: динаміки довіри до територіальних управлінь Національної поліції; оцінювання ефективності роботи поліції; наявності фактів втручання в роботу комерційних структур; оцінювання сприйняття рівня корупції в підрозділах поліції;

в) результатів внутрішнього опитування працівників Національної поліції: оцінювання роботи колег у рамках підрозділу за ключовими параметрами: ініціативності, оперативності, відповідності цінностям тощо; оцінювання роботи вищого керівництва структурних і територіальних підрозділів, їхніх зусиль щодо забезпечення нормальних умов роботи поліцейських; оцінювання рівня співпраці структурних підрозділів поліції; оцінювання мотивації працівників;

г) оцінювання результатів виконання пріоритетних завдань. Використання цього критерію передбачає розподіл завдань підрозділів за пріоритетами. Завдання, виділені із загального масиву, отримають статус першочергових або пріоритетних. Оцінювання ефективності виконання цих завдань покладено 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 [3].

Звернення до зарубіжного досвіду свідчить про те, що, наприклад, у Великобританії для оцінювання діяльності поліції та взаємодії її з громадянами використовують три показники (індикатори):

1) ефективність (наскільки повно територіальна поліцейська служба виконує поставлені перед ним завдання);

2) доцільність (наскільки ефективно територіальна поліцейська служба використовує наявні в неї ресурси). Під час оцінювання цього напрямку визначається ефективність управління ресурсами, наявними в службі, доцільність планування та здійснення фінансової діяльності тощо;

3) легітимність (оцінювання ступеня довіри населення до поліцейського підрозділу). За цим напрямком оцінюється робота підрозділу із забезпечення дотримання його працівниками норм професійної етики, а також стан взаємодії підрозділу з населенням, ступінь довіри до нього [13].

Аналіз наукової літератури дає змогу стверджувати, що найбільш поширеними альтернативними джерелами інформації для оцінювання діяльності поліції є такі:

а) дослідження громадської думки – може сприяти оцінюванню рівня латентної злочинності й оцінюванню громадською роботою поліції;

б) анкетування осіб, що мали контакти з поліцією. Інформація, отримана цим методом, як правило, більш точно відображає якість роботи поліції та дає можливість більш детально оцінити окремі напрями її діяльності;

в) анкетування працівників поліції. Ця методика дає змогу оцінити стан дотримання правил етичної поведінки в підрозділах поліції;

г) пряме спостереження. Передбачає дослідження окремих аспектів роботи поліції або її наслідків (наприклад, спостереження за контактами поліцейських із громадянами в повсякденних ситуаціях). Цей метод вважається ефективним для незалежного оцінювання роботи поліції;

д) симуляція. На відміну від попередніх методів, громадяни симулюють певні типові ситуації задля оцінювання діяльності окремих поліцейських (наприклад, звернення до поліції з повідомленням про правопорушення). Водночас варто зазначити, що цей метод залишається суперечливим, особливо коли йдеться про симуляції, що схиляють поліцейських до незаконних дій [1, с. 25–30; 14].

Доволі ефективним способом залучення громадськості до взаємодії з органами поліції загалом і здійсненням оцінювання їхньої діяльності зокрема є створення поліцейських комісій. Так громадськість наділяється правом не лише здійснювати нагляд та оцінювання за діяльністю поліцейських, а й безпосередньо брати участь у доборі їх на посаду. Так, до основних повноважень поліцейських комісій належить [6]:

а) проведення відбору (конкурсу) на службу в органи (заклади, установи) поліції, окрім прийому на навчання до вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських;

б) проведення конкурсу для призначення на вакантну посаду.

Загалом залучення громадськості до діяльності поліцейських комісій сприяє забезпеченню проведення відкритого та прозорого добору осіб для зайняття вакантних посад і просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання їхнього рівня професійної компетентності й особистих якостей, відповідності кожного займаний посаді та визначення перспективи службового використання в органах поліції.

Тенденція залучення громадськості під час оцінювання поліцейських простежується й під час атестування, тобто під час оцінювання їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого й усебічного вивчення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри [10]. Зокрема, відповідно до ч. 4 розділу 2 Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських [8], до складу атестаційних комісій можуть включатися представники громадських правозахисних організацій і громадськості за пропозиціями, які були отримані після розміщення відповідних оголошень на офіційних сайтах МВС чи органів поліції, та за наявності їхньої згоди.

Отже, можна зробити такі висновки:

– оцінювання поліцейських – це нормативно врегульований порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності професійних та особистісних якостей поліцейських установленим показникам і критеріям, а також установлення ефективності, результативності та якості виконання ними службових обов'язків;

– участь представників громадськості в оцінюванні результатів діяльності поліцейських є прикладом правовідносин, у яких ці суб'єкти мають можливість реалізувати свою активну адміністративну правосуб'єктність, тобто є не об'єктом адміністративно-правового регулювання, а здійснюють активну взаємодію з органами поліції, безпосередньо впливаючи на їхню діяльність;

– оцінювання поліцейських громадськістю здійснюється шляхом визначення рівня довіри населення до діяльності поліції, залучення його до діяльності поліцейських та атестаційних комісій.

Список використаних джерел:

1. Бугайчук К.Л., Святокум І.О., Чумак В.В. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні: наук.-метод. рекомендації. Харків: Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. 52 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ: ВТФ Перун, 2002. 420 с.
3. Концепція «100 днів якості Національної поліції України». URL: <http://old.npu.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1714126>.
4. Ластович Д.М. Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності надання поліцейських послуг. URL: file:///F:/download/pravo_2016_1_10.pdf.
5. Московець В.І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правовій теорії. *Форум права*. 2011. № 2. С. 630–634.
6. Про затвердження Порядку діяльності поліцейських комісій: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 25.12.2015 № 1631. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16>.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
8. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 17.11.2015 № 1465. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15>.
9. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 № 58. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF>.
10. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
11. Субота С.І. Довіра населення як критерій оцінювання ефективності діяльності Національної поліції в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. Одеса, 2018. № 31. С. 59–62.
12. Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади, затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ від 25.12.2015 № 1631. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0049-16>.
13. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary. State of Policing. The Annual Assessment of Policing in England and Wales 2015. URL: <http://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic/wpcontent/uploads/state-of-policing-2015.pdf>.
14. Maguire, E.R. Measuring the performance of law enforcement agencies: Part 2. CALEA Update Magazine, 2004. № 84. URL: <http://www.calea.org/calea-updatemagazine/issue84/measuringperformance-law-enforcementagencies-part-2-2-part-article>.