УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.12

КОЧЕРОВ М.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASES OF EVALUATION OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF BODIES AND DIVISIONS OF THE NATIONAL POLICE

Стаття присвячена питанням адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності органів та підрозділів Національної поліції. Звертається увага на те, що від того, наскільки громадяни будуть довіряти поліції, буде залежати успішне функціонування самого інституту поліції в рамках правового захисту громадян, утвердження партнерських відносин між поліцією та населенням. Робиться аналіз соціологічних оцінок рівня довіри населення до поліції, що дозволяє з'ясувати певні індикатори оцінювання ефективності діяльності поліції. Обґрунтовується, що індикатори оцінки довіри населення до поліції є дуже загальними. Зокрема це стосується такого індикатора, як результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності. Звертається увага на те, що законодавець не вказав, що розуміється під «результативністю діяльності органів». Обґрунтовується необхідність визначення оптимальних, більш конкретизованих індикаторів та критеріїв, які мають вказувати на те, чи є діяльність поліції результативною, стан довіри населення до неї. Наголошено, що рівень довіри населення є суб'єктивним критерієм оцінювання ефективності діяльності поліції, тому не може бути єдиним у процесі моніторингу. Автором доводиться, що оцінювання ефективності діяльності поліції є значно ширшим поняттям, ніж оцінювання результативності (досягнутих результатів), оскільки внаслідок розцінювання результативності не здійснюється формулювання, чи є діяльність поліції ефективною, а лише оцінюються конкретні результати з поставленими цілями. Звертається увага на те, якою має бути модель оцінювання ефективності діяльності поліції, рівня довіри населення до неї. Така модель повинна обов'язково включати систему критеріїв, показників, оцінок, стандарти оцінювання ефективності, шкалу оцінювання ефективності, методи оцінювання й інші елементи. У статті робиться висновок, що індивідуальна оцінка ефективності діяльності поліцейського здійснюється за допомогою атестації, під час якої безпосередній керівник поліцейського дає оцінку його службовому прогресу за тим переліком критеріїв, який був напрацьований у кожному конкретному поліцейському управлінні.

Ключові слова: *засади, поліція, довіра, населення, оцінювання, ефективність.*

The article is devoted to the issues of administrative and legal bases of evaluation of efficiency of activity of bodies and divisions of the National police. Attention is drawn to the fact that the successful functioning of the police institution itself in the framework of legal protection of citizens and the establishment of partnerships between the police and the public will depend on how much citizens trust the police. Sociological assessments of the level of public confidence in the police are analyzed, which allows us to determine certain indicators for assessing the effectiveness of police activities. It is substantiated that the indicators of public confidence in the police are very general. In particular, this applies to such indicators as the effectiveness of the authorities and the shortcomings of policing. Attention is drawn to the fact that the legislator did not indicate what is meant by "performance of bodies". The necessity of determining the optimal more specific indicators and criteria that should indicate whether the police activity is effective and the

© КОЧЕРОВ М.В. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права (Міжрегіональна Академія управління персоналом)

state of public confidence in it is substantiated. It is emphasized that the level of public confidence is a subjective criterion for assessing the effectiveness of police activities, so it cannot be the only one in the monitoring process. The author argues that evaluating the effectiveness of policing is a much broader concept than evaluating the effectiveness (results achieved) because the evaluation of effectiveness does not formulate whether policing is effective, but only evaluates specific results with goals. Attention is paid to the model of assessing the effectiveness of the police and the level of public confidence in it. Such a model must include a system of criteria, indicators, evaluations, performance evaluation standards, performance evaluation scale, evaluation methods and other elements. The article concludes that an individual assessment of the effectiveness of a police officer is carried out through attestation, during which the immediate superior of the police officer assesses his professional progress according to the list of criteria that have been developed in each police department.

Key words: *principles, police, trust, population, evaluation, efficiency.*

Вступ. Відкритість та прозорість у діяльності поліції дозволяє створювати середовище відкритого діалогу із громадянами, таким способом забезпечувати високий рівень довіри з боку суспільства, акцентувати увагу на питаннях публічної безпеки, а також залучати громадян до спільного вирішення проблемних питань. Від того, наскільки громадяни будуть довіряти поліції, буде залежати успішне функціонування самого інституту поліції в рамках правового захисту громадян, утвердження партнерських відносин між поліцією та населенням.

Рівень довіри населення до поліції можна розглядати як своєрідний барометр ефективності її функціонування. Низький рівень довіри до поліції негативно позначається на бажанні населення співпрацювати з нею, чим ускладнює запобігання злочинам, розкриття злочинів, впливає на стан правопорядку. З іншого боку, якість державних інститутів (відкритість влади, верховенство закону, масштаб корупції тощо) прямо й опосередковано впливають на ставлення населення до поліції.

Результати дослідження. Довіра – це віра в надійність людини або системи, упевненість індивіда, групи, суспільства, нації в тому, що навколишнє середовище не має намірів завдати їм шкоди. Довіра є однією з фундаментальних засад партнерства, налагодження якого сприятиме, з одного боку, підвищенню ефективності виконання працівниками поліції своїх обов'язків з охорони громадського порядку, а із другого – відчуттю захищеності громадян. Довіра є наріжним каменем реформування системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України, а також трансформації суспільного устрою, розбудови у країні громадянського суспільства, без якого неможливе створення нового, принципово відмінного від радянських стандартів інституту гарантування внутрішньої безпеки держави, а отже, і безпеки громадянина та громадського порядку [1].

Положення про те, що довіра населення до поліції є основним результатом діяльності поліції, закріплено на рівні законодавства.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Відповідну оцінку має проводити незалежна соціологічна служба, яка готує програму проведення дослідження; проводить дослідження рівня довіри населення до поліції; узагальнює й аналізує результати дослідження, оцінює рівень довіри населення до Національної поліції; готує підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінювання; надає Національній поліції підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінювання.

Щодо оцінки рівня довіри до поліції, то соціологічні служби за останні роки постійно вивчають її рівень.

Наприклад, дослідження, проведене Харківським інститутом соціальних досліджень (далі – ХІСД) за спільним проєктом із Харківською правозахисною групою (далі – ХПГ) «Боротьба проти катувань, поганого поводження та безкарності в Україні», за підтримки Європейського Союзу, було спрямоване на вирішення таких завдань:

– вивчити, надати суспільству та керівництву Національної поліції України чітке уявлення про те, як населення країни сприймає поліцію, яким є рівень довіри до неї;

– вивчити, якими є основні показники успішності поліції у країні та регіонах;

– запропонувати доповнення до наявної системи оцінювання рівня злочинності та діяльності поліції, щоб зробити її більш об'єктивною.

Для виконання поставлених завдань протягом листопада – грудня 2018 р. було проведено соціологічне опитування 19 500 респондентів у Києві, усіх областях України, районах Харківської та Львівської областей відповідно до спеціально розрахованої вибірки. Дослідження здійснювалось методом особистого (face-to-face) інтерв'ю.

Значна кількість опитаних оцінює діяльність поліції як неефективну. Так, роботою місцевої поліції незадоволені 49,4% респондентів, а української поліції загалом – 52,7%. Задоволених діяльністю місцевої поліції приблизно третина – 33,7%, а національної поліції загалом – 29,5%. Деяка кількість респондентів не змогли оцінити роботу поліції загалом. Незважаючи на загальну не дуже позитивну думку про ефективність поліції, частина опитаних у деяких областях оцінили її як ефективну, це стосується Вінницької, Волинської, Донецької, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької областей. Найгірша оцінка ефективності була дана жителями Дніпропетровської, Житомирської, Миколаївської, Херсонської, Київської областей та міста Києва. Більшість із тих, хто контактував із поліцією протягом року, залишилась задоволеними результатом спілкування із працівниками поліції (58,8%), 69,4% задоволені ввічливістю поліцейських. Частина опитаних (23,2%) зазначили байдужість із боку працівників поліції, ще 6,1% вказали, що зіткнулися із грубістю. 33,9% були незадоволені результатом спілкування з поліцією.

Поліції довіряють 30,4% опитаних (серед яких 2,7% – повністю довіряють, а 27,7 % – радше довіряють, ніж не довіряють). 50% опитаних вказали, що не довіряють поліції: серед них 29,6% – імовірно, не довіряють, 20,4% – зовсім не довіряють. Отже, поліція загалом має негативне сальдо довіри (−19,6%) [2].

Соціологи Центру Разумкова в період із 7 по 14 лютого 2019 р. провели дослідження довіри громадян до органів МВС. Державна служба з надзвичайних ситуацій має найбільшу з органів системи МВС довіру громадян – 61%. Державній прикордонній службі довіряють 52%, Національній гвардії України – 50%, Департаменту патрульної поліції – 40,4%. Якщо порівнювати з результатами соцопитування, проведеного в червні 2018 р., рівень довіри до патрульних поліцейських збільшився на 5,2%. Національній поліції довіряють 37,8% опитаних. Рівень довіри збільшився на 4,9% [3].

Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова із 24 по 29 квітня 2020 р. методом телефонного інтерв'ю на основі випадкової вибірки номерів мобільних і стаціонарних телефонів. Поліції довіряють 35,4% опитаних (серед яких 6,2% – повністю довіряють, а 29,5% – радше довіряють, ніж не довіряють). 55% опитаних вказали, що не довіряють поліції: серед них 28,5% – імовірно, що не довіряють, 27,1% – зовсім не довіряють. Отже, поліція загалом має негативне сальдо довіри (−19,9%) [4].

Наступне дослідження було реалізовано Київським міжнародним інститутом соціології в період з 19 до 25 травня 2020 р. та слугуватиме базою для оцінки прогресу в досягненні мети Стратегії МВС до 2020 р. Респонденти відповідали на питання щодо рівня довіри до МВС та органів його системи. Державній прикордонній службі довіряють 60% населення, Державній міграційній службі – 58%, Державній службі з надзвичайних ситуацій – 77%, Національній гвардії – 68%, Національній поліції – 49%, Патрульній поліції у складі НПУ – 51%. Довіра до системи МВС загалом становить 50% (базується на сумі показників «повністю довіряю» та «більше довіряю»).

Порівняно з попереднім дослідженням Центру Разумкова, яке проводилося у 2018 р., коли Стратегія лише набирала обертів, відбулося зростання рівня довіри населення до органів системи МВС завдяки реалізації заходів, передбачених Стратегією. А саме: ДСНС – +26%, Нацгвардія – +19%, ДПСУ – +9%, Нацполіція – +16% (базується на сумі показників «повністю довіряю» та «більше довіряю») [5].

Варто зазначити, що результати проведених досліджень свідчать про позитивні зрушення в роботі поліції. Однак рівень довіри населення є суб'єктивним критерієм оцінювання ефективності діяльності поліції, тому не може бути єдиним у процесі моніторингу. Довіра населення до поліції – це критерій, який стосується роботи всіх органів та підрозділів поліції загалом або як мінімум окремого територіального підрозділу, а також формується як наслідок дій окремих поліцейських, результатів її діяльності в напрямах розкриття та розслідування злочинів, стану злочинності та правопорядку тощо.

Експерти робочої групи з розроблення нової системи показників роботи поліції (Н. Куба, Р. Тополевський) уважають, що система оцінювання ефективності має бути гнучкою, мати можливість змінюватися. А. Бова зазначає, що оцінки результативності діяльності поліції можуть бути «твердими» (статистичні дані) та «м'якими» (дослідження громадської думки населення та підприємців, експертні опитування). Іноді ці методики поєднуються – експерти можуть надавати оцінки з урахуванням статистичних показників і якісної інформації (матеріали засобів масової інформації, наукові публікації тощо) [6].

Головним результатом роботи, на думку деяких дослідників, має бути впевненість більшості населення в тому, що персонал правоохоронних органів (отже, і підрозділу патрульної поліції): кваліфіковано здійснює правоохоронну діяльність щодо попередження злочинності, розкриття вчинених злочинів і охорони громадського порядку; чесно виконує свої обов'язки та дотримується законів; допомагає пересічним людям; ставиться до всіх людей із повагою [7].

Однак варто вказати на відсутність у державі уніфікованого механізму оцінки рівня довіри населення до поліції. Згідно з Порядком проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України від 15 лютого 2018 р., оцінювання рівня довіри населення до органів поліції проводить незалежна соціологічна служба на підставі укладеного відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. договору з Національною поліцією України [8].

Звичайно не можна не зазначити, що затвердження цього Порядку є позитивним моментом, оскільки до появи зазначеного підзаконного акта Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. передбачав, що основним критерієм є рівень довіри громадян, але саме національне законодавство фактично не містило жодного акта, який би регулював порядок його визначення. Однак зазначений підзаконний акт не можна вважати і досконалим. Насамперед викликає сумнів існування в органах поліції повноважень щодо визначення ступеня репрезентативності соціальних груп населення. З логіки акта Кабінету Міністрів України поліція може просто проігнорувати важливість опитування окремих соціальних груп, зокрема, не включати до такого списку молодь або осіб похилого віку. У будь-якому разі такими питаннями повинні займатися незалежні соціологічні служби, які з метою проведення якісної оцінки рівня довіри громадян до Національної поліції України повинні зробити вибірку, яка б дозволяла з найменшою похибкою визначити середній рівень довіри населення [9, с. 139].

Відповідно до наказу МВС України № 900 від 9 листопада 2018 р. «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України», проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України здійснюється за такими індикаторами, як:

– стан злочинності;
– результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності;
– довіра до поліції та стосунки з населенням.

На нашу думку, визначені в наказі № 900 від 9 листопада 2018 р. індикатори оцінки довіри населення до поліції є дуже загальними. Це стосується такого індикатора, як результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності. На жаль, законодавець не вказав, що розуміється під результативністю діяльності органів. Актуальним, як нам убачається, є визначення оптимальних, більш конкретизованих індикаторів та критеріїв, які мають вказувати на те, чи є діяльність поліції результативною, а також стан довіри населення до неї.

Оцінювання ефективності діяльності поліції є значно ширшим поняттям, ніж оцінювання результативності (досягнутих результатів) оскільки внаслідок розцінювання результативності не здійснюється формулювання, чи є діяльність поліції ефективною, а лише оцінюються конкретні результати з поставленими цілями.

Наступне, на що варто звернути увагу, це те, якою має бути модель оцінювання ефективності діяльності поліції та рівня довіри населення до неї. Така модель повинна обов'язково включати систему критеріїв, показників, оцінок, стандарти оцінювання ефективності, шкалу оцінювання ефективності, методи оцінювання й інші елементи.

Висновки. Індивідуальна оцінка ефективності діяльності поліцейського здійснюється за допомогою атестації, під час якої безпосередній керівник поліцейського надає оцінку його службовому прогресу за тим переліком критеріїв, який був напрацьований у кожному конкретному поліцейському управлінні.

Щоби вивчення рівня довіри населення до поліції не було формальною процедурою, необхідно здійснювати оцінювання об'єктивно, щоб воно мало певні наслідки. Для цього необхідно,

щоб результати оцінки рівня довіри населення до поліції були враховані в подальшій управлінській діяльності так:

1) варто розробити методичні рекомендації, відповідно до яких повинен визначатися рівень довіри громадян до поліції. Соціологічна служба, яка визначає рівень довіри населення до поліції, має також надати звіт про основні недоліки в діяльності поліції, визначені під час соціологічних досліджень, що в подальшому кореспондує обов'язок поліції розробити план заходів з їх усунення;

2) варто розробити методичні рекомендації, які мають визначати механізм подальшого планування оперативно-службової діяльності за наслідками оцінки рівня довіри громадян до поліції (як на рівні регіону, так і на рівні держави);

3) за наслідками оцінки рівня довіри громадян до поліції за результатами соціологічного дослідження громадської думки в регіоні (державі) керівник органу (підрозділу) поліції має розробити план заходів щодо підвищення рівня довіри громадян до поліції.

Список використаних джерел:

1. Ліскун С. Довіра як основоположний принцип взаємодії Національної поліції України з населенням. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/2814/1/2-10.pdf.

2. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки (резюме національного звіту). URL: http://khpg.org/index.php?id=1550061985.

3. Соціологи Центру Разумкова зафіксували високий рівень довіри громадян до органів системи МВС. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/18610_Sociologi_Centru_Razumkova_zafiksuvali_visokiy_riven_doviri_gromadyan_do_organiv_sistemi_MVS.htm.

4. Оцінка громадянами ситуації у країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (квітень 2020 р., соціологія). URL: http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadian-kviten-2020r.

5. У 2020 р. зріс рівень довіри населення до МВС : презентація результатів дослідження щодо сприйняття та оцінки внутрішньої безпеки в Україні. URL: http://bahmut-police.dn.ua/news/view/6797.

6. Бова А. Оцінка роботи поліції (міліції) та громадська думка. *Український соціум.* 2005. № 4. С. 13–21.

7. Мартиненко О., Захаров Є. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ. *Закон і бізнес.* URL: http:// zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html (дата звернення: 21.07.2019).

8. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2018 р. № 58. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF.

9. Андрійченко Н. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2020. 234 с.