

УДК 351.741(477)

**Іван Охріменко,***докт. юрид. наук, доцент,  
професор кафедри управління та роботи з персоналом  
Національної академії внутрішніх справ*

## ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ І ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

*Стаття присвячена характеристиці параметрів оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. Досліджуються критерії ефективності професійної діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн. Висловлюється думка про необхідність теоретико-правового переосмислення та практичного впровадження комплексного підходу до оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Наводяться авторські рекомендації щодо визначення якісних характеристик професійної діяльності правоохоронних органів України.*

**Ключові слова:** працівник правоохоронного органу, органи і підрозділи поліції, показники ефективності, критерії оцінки, параметри, комплексний підхід, правоохоронні послуги, професійна діяльність.

**Актуальність.** Реформа вітчизняних правоохоронних органів зумовлюється станом розвитку української державності, соціально-економічними і політичними перетвореннями, нарощуванням зусиль щодо протидії злочинним проявам. На перше місце виходять пріоритети зміни системи дійсних орієнтацій та ставлення фахівців правоохоронних структур до своєї службової діяльності. Зростають вимоги до професійної та особистісної підготовки, вихованості, насамперед, працівників поліції. Виникає нагальна потреба в реорганізації та вдосконаленні управління органами і підрозділами поліції. З огляду на сучасні зміни у суспільному розвитку, актуальності набувають проблеми професійної діяльності керівників та працівників поліції, а також вивчення теоретико-прикладних проблем управління правоохоронними організаціями загалом.

Слід також зазначити, що діяльність працівника правоохоронного органу завжди відбувається під впливом не лише правових, але й інших (економічних, політичних тощо) факторів об'єктивної реальності. Вона є не просто наслідком реалізації норм чинного законодавства, а виступає продуктом реалізації цілого комплексу засобів, передусім, юридичного характеру. Дані засоби в сукупності становлять відповідний механізм налагодження сприятливих умов та факторів щодо забезпечення професійної діяльності, прав й інтересів поліцейських як ключових фігур у юрисдикційному процесі.

**Постановка проблеми.** Проблема ефективності професійної діяльності юриста-правоохоронця залишається доволі актуальною в умовах сьогодення, що відображається в працях науковців і практиків (О. І. Антонока, О. М. Бандурки, К. Л. Бугайчука, Б. Я. Гаврілова, В. І. Галагана, В. А. Гузя, Д. П. Калайнова, Н. В. Камінської, М. В. Костицького, В. Л. Костюка, І. В. Кукіна, М. В. Лошицького, Є. Д. Лук'янчикова, І. М. Осики, М. А. Погорецького, А. М. Сердюка, С. М. Смокова, В. М. Тергишника, О. Г. Яновської та ін.). Це зумовлено наявною тенденцією до реформування служб і підрозділів правоохоронних органів, а також необхідністю внесення змін до чинного законодавства щодо забезпечення ефективності їхньої діяльності. Крім того, аналіз функціонування та розвитку інституту правоохоронних послуг дає право стверджувати, що їх надання органами і підрозділами поліції потребує подальшого вивчення, навіть незважаючи на те, що нині вже зроблено рішучі кроки на шляху до побудови їх оптимальної моделі та параметрів якісної оцінки.

Показники ефективності сучасної юридичної практики правоохоронця не повинні бути декларативними або надуманими, а мають об'єктивно відображати наявний стан, що дає можливість оперативно реагувати на її зміни. Звідси слід звернути увагу на питання щодо параметрів професійної діяльності працівника поліції, які розкриваються через призму об'єктивних та суб'єктивних чинників

(положення нормативно-правової бази, специфіка поведінкових проявів самого фахівця тощо). Зрозуміло, що тут варто говорити й про відповідні рекомендації, які пропагують комплексний підхід до оцінювання ефективності службової діяльності поліцейських, спрямованої на забезпечення виконання нормативних приписів держави. У цьому й буде полягати основна мета даної статті.

**Виклад основного змісту статті.** Варто зазначити, що метою розвитку Міністерства внутрішніх справ України на сучасному етапі є його становлення як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у тому числі у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності тощо. На цьому наголошують вимоги Указу Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України». Йдеться також і про розробку політики оцінки якості надання правоохоронних послуг (п. 3.3.).

Водночас на органи Національної поліції (як структурної одиниці МВС) покладаються завдання з надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги (п. 3.5.) [1]. Аналогічні норми простежуються й у положеннях Закону України «Про Національну поліцію» [2]. З огляду на зазначені позиції, варто вести мову про визначення стандартів надання правоохоронних послуг та впровадження критеріїв оцінки ефективності (якісних показників (параметрів) діяльності органів і підрозділів поліції України).

Як справедливо зазначають окремі експерти-аналітики [3], поліція має використовувати процедури та механізми, які унеможливають здійснення маніпуляцій із показниками діяльності її працівників та органів загалом. Звідси слушною, на наше переконання, є позиція нормотворця Грузії, за якою законодавчо заборонено оцінювати результати правоохоронної діяльності за кількісними показниками [4]. Навіть таке пряме передбачення, на нашу думку, є далеким від досконалості, але все ж таки здатне протидіяти консервативним проявам так званої «палочної» системи оцінки результативності роботи працівників правоохоронних органів,

яка чітко проглядається в Україні ще з радянських часів (навіть попри анонсовані позиції щодо проведення певних реформ у цій сфері). Превалювання кількісних критеріїв роботи подекуди заважає реалізації саме якісного складника протидії злочинним проявам.

Головним результатом роботи, на думку деяких дослідників [3], має бути впевненість більшості населення в тому, що персонал правоохоронних органів (а отже, й підрозділів поліції):

- кваліфіковано здійснює правоохоронну діяльність щодо попередження злочинності, розкриття вчинених злочинів та охорони громадського порядку;
- чесно виконує свої обов'язки та дотримується законів;
- допомагає пересічним людям; ставиться до всіх людей з повагою [3].

Очевидно, з аналогічних міркувань норми ч. 3 ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» передбачають те, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності її органів і підрозділів [2]. Проте, на наше переконання, оцінка ефективності правоохоронної діяльності не має обмежуватися показником рівня довіри населення до поліції, що згідно з вимогами законодавства вираховується незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (ч. 4 ст. 11). Адже до уваги має братися комплекс факторів (як об'єктивних, так і суб'єктивних), що загалом і визначає ефективність діяльності органів поліції в усіх її проявах.

Для порівняння і можливого запозичення можна навести досвід оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів (у тому числі поліції) зарубіжних країн. Так, зокрема, в США стандарти оцінки визначаються показниками дев'яти основних напрямів правоохоронної діяльності:

- основні завдання підрозділу, взаємодія з іншими правоохоронними органами;
- організація діяльності підрозділу, управління й адміністрування;
- структура особового складу;
- організація безпосередньої роботи з кадрами;
- оперативна діяльність;
- супровід і підтримка;
- діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху;
- діяльність з утримання арештованих та їх конвоювання;
- допоміжні і технічні служби [5, 6].

Водночас у Великобританії кожен підрозділ поліції складає щорічний план впровадження найвищої якості разом із поліцей-

ським щорічним планом. Через п'ять років існування програми проводиться інспектування підрозділів у цьому ракурсі. Оцінка виконання індикаторів проводиться за правилами так званих «Чотирьох Сі», тобто чотирьох позицій оцінки, до яких належать:

– виклик (складається з двох критеріїв виклику поліції: Чому надається послуга і Чому вона була надана у певний спосіб, а не в інший?);

– порівняння (порівнюються індикатори ефективності служби, кількісні дані, результати досліджень і оглядів, інспекцій і самооцінки, показники інтерв'ювання тощо);

– консультація (огляд скарг, інтерактиви з мережі, референдуми, аналіз потреб громадськості, зустрічі з громадянами, використання консультаційних документів й ін.);

– змагання (змагання за якість послуг між найбільш широким спектром поліцейських підрозділів, включаючи громадські об'єднання, які виконують правоохоронні функції. Основне завдання – продемонструвати, що послуги, які надаються, є конкурентоспроможними) [6].

Звідси можна говорити про доволі широкий спектр показників, які беруться до уваги під час оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів США та Великобританії. Причому ефективність діяльності органів поліції наведених країн включає в себе як кількісні, так і якісні показники роботи, що можуть запозичуватися у тому числі з незалежних статистичних джерел.

Разом із тим загальна ефективність поліцейської діяльності в Канаді вимірюється за такими параметрами:

– відсоток канадців, які задоволені роботою поліції щодо створення безпечної держави та охорони прав громадян;

– індекс «тяжкості» злочинних проявів (зокрема, аналізу піддаються всі кримінальні правопорушення, у тому числі у сфері безпеки дорожнього руху та протидії наркозлочинності);

– загальний показник (рейтинг) злочинності в Канаді на 100 000 населення [7].

Оцінка ж роботи поліції Польщі складається з оцінки кожного підрозділу, використовуються різні підходи й критерії. Проте їх аналіз дає можливість стверджувати, що показники ефективності насамперед залежать від об'єктивної статистики щодо кількості злочинів та результатів опитування населення, які проводяться незалежними соціологічними інститутами і впливають на розробку планів роботи поліції [8].

Отже, враховуючи наведені нами критерії, позитивний досвід зарубіжних країн, а також позиції науковців з окресленої пробле-

матики [7, 9, 10, 11], на нашу думку, державний стандарт надання поліцейських послуг, а отже, оцінка ефективності службової діяльності органів і підрозділів поліції України має передбачати систему кількісно-якісних параметрів, виходячи з характеристики їх властивостей, а саме:

1) показники призначення і безпосередньої первинної діяльності уповноважених суб'єктів: показники правозастосування (швидкість вжиття заходів); ступінь задоволеності заявників та потерпілих *щодо реагування з боку працівників поліції*; показники сумісності та взаємодії представників різних служб і підрозділів тощо;

2) показники стану публічної безпеки і порядку: кількісно-якісні дані щодо зареєстрованих кримінальних та адміністративних правопорушень у межах території обслуговування чи специфіки діяльності окремого підрозділу (*за видами правопорушень на 1000 осіб населення*); відсоток їх викриття і розслідування (деталізована кількість виявлених злочинів (за видами); превентивна діяльність (*суспільне сприйняття загального рівня злочинності громадськістю*);

3) показники надійності: характеристики результату поліцейської послуги (*кількість скарг щодо якості обслуговування чи піклування*), безвідмовність, збереженість (*кількість скарг щодо дій працівників конкретних підрозділів поліції*); *інформування щодо прийнятих рішень або перебігу досудового розслідування*;

4) показники професійного рівня персоналу поліцейської установи: кількість фахівців в організаційній структурі органу поліції, плінність кадрів серед поліцейських; рівень професійної підготовки та перепідготовки (на 100 одиниць штатної чисельності територіального органу); загальні навички, знання та дотримання вимог нормативних документів, уважність і доброзичливість у відносинах із громадянами й ін.;

5) оптимізація використання ресурсів (стан забезпечення поліцейської діяльності за окремими показниками: транспортні та інформаційно-технічні засоби, розмір грошового утримання певних категорій працівників тощо);

6) загальний відсоток населення, задоволеного якістю роботи органів і підрозділів поліції (*ступінь довіри населення до поліції*).

Звідси кількісні дані окреслених параметрів мають відображатися залежно від статистичних результатів та цифрових характеристик видів забезпечення. Збір, фіксація та узагальнення інформації у межах аналогічних кількісних показників передбачається сферою компетенції окремих служб

і підрозділів. Так, зокрема, до структури Національної поліції входить Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, серед основних завдань якого:

- моніторинг оперативної обстановки в державі;
- вивчення, аналіз і узагальнення результатів та ефективності поліцейської діяльності, виявлення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття в межах компетенції заходів щодо їх усунення;
- підготовка інформаційно-аналітичних та довідкових матеріалів з питань формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання поліцейських послуг;
- організація реагування на заяви та повідомлення про вчинені кримінальні, адміністративні правопорушення або події;
- контроль та перевірка (у межах наданих повноважень) стану реалізації законів України та підзаконних актів, повноти та достовірності ведення в органах і підрозділах Національної поліції України єдиного обліку заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, порядку їх приймання, повноти обліку й ін. [12].

Продовжуючи наш аналіз, зазначимо, що складність оцінки саме якісних параметрів багато в чому викликана труднощами формалізації, узагальнення та аналізу критеріїв оцінки, а також визначення методів їх вимірювання. Основні недоліки наявних методик оцінки якості зумовлені передусім недостатньою увагою до вирішення названих проблем. Вибір істотних параметрів, що входять у систему, багато в чому залежить від сфери надання послуг (охоронювані, превентивні, процесуальні тощо). Так, залежно від сфери послуг обрані критерії оцінки можуть різнитися як за пріоритетністю, так і за набором деталізуючих показників.

Обрані критерії та характеристики потрібно деталізувати таким чином, щоб при складанні опитувальника чи анкети оцінка (за параметрами) була максимально формалізована й однозначна, що дасть змогу максимально знизити роль суб'єктивного чинника під час розподілу та вимірювання якісних показників. В основі методики оцінки кожного з наведених нами параметрів має лежати відповідність його проявів корпоративним принципам і відомчим нормативно-правовим актам.

Насамперед якісні характеристики професійних показників діяльності органів полі-

ції України мають включатися в опитувальник чи анкету на основі:

- аналізу результатів спостереження за процесом надання правоохоронних послуг чи здійснення конкретних дій (заходів);
- особливостей складників у скаргах щодо якості надання послуг, що мають прямий зв'язок із роботою персоналу відповідного органу поліції;
- обробки інформації з інших джерел надходження інформації про діяльність поліцейських («гаряча лінія», ЗМІ, Інтернет, соціальні мережі тощо);
- організації інспектувань із перевірки рівня надання правоохоронних послуг у кожній конкретній сфері (охоронній, превентивній, публічній й ін.).

Результатом аналізу інформації повинна бути оцінка таких параметрів професійних показників, як: компетентність, коректність і доброзичливість працівників поліції; вміння співробітників працювати з «важкими» заявниками і постраждалими, уникати конфліктів або максимально вдало їх вирішувати. Крім того, в систему параметрів об'єктивної оцінки можуть бути включені й похідні характеристики надання правоохоронних послуг, а саме: час на фіксацію виклику, виїзду на місце пригоди, реагування на виклик, виконання дій та заходів тощо. Названі та інші параметри не варто вважати ідеальними, оскільки організація кількісного обліку цих параметрів трудомістка і можлива тільки у разі проведення періодичного моніторингу якості надання правоохоронних послуг, а тому цілком закономірно здатна відображатися у вигляді загального показника – *позитивний (чи) негативний*.

Слід також зауважити, що система збору та обробки інформації з відгуків і скарг громадян у межах вирахування загального відсотка населення, задоволеного якістю роботи органів поліції (*ступінь довіри населення до поліції*), на наш погляд, має охоплювати:

- різні форми збору інформації щодо скарг та претензій громадян;
- процедуру оцінки цієї реакції в різних випадках (ситуаціях);
- систему вжитих заходів реагування (як заохочення, так і покарання);
- загальну оцінку роботи структурного підрозділу чи органу поліції;
- обсяг наявної публічної інформації;
- оцінку професійної підготовки персоналу органу поліції тощо.

За результатами заповнення опитувальника проставляються бали, а також проводиться їх коригування за результатами аналізу специфічних показників. Потім



вираховується кінцевий результат за допомогою простого підсумовування, якісні результати параметрів оцінки надання послуг (індикатори) ранжуються залежно від кількості набраних балів у порядку зменшення. Складання рейтингу також може бути використане для виявлення основних недоліків якості надання правоохоронних послуг та визначення напрямів їх усунення.

І наостанок, проектування управління якістю надання правоохоронних послуг, на нашу думку, повинне передбачати:

- визначення ключових заходів у кожному процесі, які суттєво впливають на забезпечення конкретної правоохоронної послуги;
- аналіз ключових заходів для вибору тих характеристик, вимірювання і контроль яких будуть забезпечувати якість правоохоронної діяльності;
- визначення методів оцінки обраних даних і результатів;
- уведення засобів діагностики і впливу в межах конкретних показників, а також забезпечення контролю в цій сфері й ін.

#### Висновки

Таким чином, висловлені та обґрунтовані нами позиції не обмежують кола проблемних питань щодо оцінки ефективності діяльності працівників правоохоронних органів, зокрема поліції. Вони періодично актуалізуються в сучасній юридичній практиці, а отже, й науковому пізнанні. Проте, навіть з огляду на наведене, можна стверджувати, що потрібне теоретико-правове переосмислення та практичне впровадження комплексного підходу до оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції України. Мають братися до уваги насамперед показники об'єктивної статистики щодо злочинних проявів, надійності та компетентності персоналу, оптимального використання наданих ресурсів, а також результати опитування населення з проблемних питань діяльності поліції. Саме за таких характеристик можна буде говорити про розробку якісних планів та складання об'єктивних звітів роботи поліції, а звідси – надання правоохоронних послуг, спрямованих на забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, протидії злочинності тощо. Крім того, заслуговує на увагу й потреба нормативного передбачення окреслених показників роботи поліції та критеріїв її оцінки, а також заходів (засобів) державного реагування, адже за специфічних умов професійної діяльності суб'єктів правозастосування протидія з боку зацікавлених осіб нерідко здатна викликати несприятливі наслідки.

#### Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016?nreg=92%2F2016&find=1&text=%EF%EE%F1%EB%F3%E3&x=7&y=6#w11>.
2. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/257729>.
3. Мартиненко О. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] / О. Мартиненко, Є. Захаров // Закон і Бізнес. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya\\_rozvitku\\_organiv\\_vnutrishnih\\_sprav\\_tekst\\_proektu.html](http://zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html).
4. Об оперативно-розсыкной деятельности: Закон Грузии от 30 апреля 1999 года № 1933-Пс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cis-legal-reform.org>.
5. Курлович П. Н. Полиция в правоохранительной системе США [Электронный ресурс] / П. Н. Курлович // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2013. – № 12. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/politsiya-v-pravoohranitelnoy-sisteme-ssha>.
6. Осика І. М. Критерії оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів: досвід США і Великобританії [Електронний ресурс] / І. М. Осика // Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». – Режим доступу: <http://police-reform.org/articles/index.php?do=print&id=1433232742>.
7. Лошицький М. В. Щодо досвіду поліцейської діяльності США, Великобританії та Канади / М. В. Лошицький // Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 29 трав. 2015 р.). – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. – С. 11–14.
8. Таубина Н. Как устроена полиция в Голландии и Польше [Электронный ресурс] / Н. Таубина. – Режим доступа: <http://publicverdict.ru/topics/library/8634.html>.
9. Сердюк А. М. Щодо критеріїв ефективності діяльності поліції закордонних країн / А. М. Сердюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Вип. 3, Т. 2. – С. 155–159.
10. Костюк В. Л. Міжнародний досвід діяльності патрульної служби при забезпеченні охорони громадського порядку / В. Л. Костюк // Криміналістичний вісник. – 2010. – № 2 (14). – С. 145–152.
11. Зарубіжний досвід організації взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування в контексті децентралізації державної влади: наук.-метод. рекомендації / К. Л. Бутайчук, В. А. Гузь, І. О. Святокум, В. В. Чумак. – Харків: Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2015. – 44 с.
12. Про затвердження Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України: наказ Національної поліції України від 27.11.2015 № 126. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1815135>.

*Статья посвящена характеристике параметров оценки эффективности деятельности органов и подразделений Национальной полиции Украины. Исследуются критерии эффективности профессиональной деятельности правоохранительных органов зарубежных стран. Высказывается мнение о необходимости теоретико-правового переосмысления и практического внедрения комплексного подхода к оценке эффективности деятельности органов и подразделений полиции. Приводятся авторские рекомендации по определению качественных характеристик профессиональной деятельности правоохранительных органов Украины.*

**Ключевые слова:** работник правоохранительного органа, органы и подразделения полиции, показатели эффективности, критерии оценки, параметры, комплексный подход, правоохранительные услуги, профессиональная деятельность.

*The article is devoted to the parameters characterization of evaluating the activities of agencies and units of the National Police of Ukraine. It is noted that currently there is an urgent need for restructuring and improving governance bodies and police departments. The current changes in the social development of urgency is the issue of professional managers and police officers, as well as the study of theoretical and applied problems of management of law enforcement organizations in general.*

**Key words:** law enforcement agency bodies and police units, performance indicators, evaluation criteria, parameters, an integrated approach, law enforcement services, professional activities.

