

ОПТИМІЗАЦІЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

**Тетеря Василь Михайлович - здобувач Науково-дослідного інституту
публічного права**

УДК 342.95 (477)

В статье проанализировано современное состояние оценки деятельности органов полиции в Украине и нормативное основание его осуществления. Обоснована необходимость оптимизации критериев оценки качества кадрового обеспечения национальной полиции Украины на региональном уровне. Предоставлено авторское определение понятию оптимизации критериев оценки качества кадрового обеспечения национальной полиции Украины на региональном уровне.

Ключевые слова: полиция, кадровое обеспечение, полицейские, кадры, оценка, качество, эффективность, показатель, критерий, оптимизация.

Articolul analizează situația actuală a evaluării activității poliției în Ucraina și baza normativă pentru implementarea acesteia. Este fundamentată necesitatea optimizării criteriilor de evaluare a calității serviciilor de personal pentru poliția națională a Ucrainei la nivel regional. Este propusă de către autor definiția conceptului de optimizare a criteriilor de evaluare a calității serviciilor de personal pentru poliția națională a Ucrainei la nivel regional.

Cuvinte cheie: poliție, personal, polițiști, cadre, evaluare, calitate, eficiență, indicator, criteriu, optimizare.

The article analyzes the current state of the evaluation of the activities of police authorities in Ukraine and the normative basis for its implementation. The necessity of optimization of the criteria for assessing the quality of staffing of the National Police of Ukraine at the regional level is substantiated. The author's definition of the concept of optimization of the criteria for assessing the quality of staffing of the National Police of Ukraine at the regional level is provided.

Keywords: police, staffing, police, personnel, evaluation, quality, efficiency, indicator, criterion, optimization.

Постановка проблеми. В умовах становлення та розвитку Національної поліції України, безумовно, важливе значення має своєчасне та ефективно досягнення нею поставленої мети і завдань, виконання покладених функцій, задоволення потреб та інтересів суспільства. У ст.11 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580–VIII було визначено, що рівень довіри

населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. А власне оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [1]. Порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції було затверджено лише в 2018 році Постановою

Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2018 р. № 58 [2], який при цьому не містить конкретного переліку критеріїв-індикаторів оцінки. Потреба в оптимізації критеріїв оцінювання ефективності діяльності Національної поліції України залишається невирішеною. І проголошена в концепції «100 днів якості Національної поліції» [3] кардинальна трансформація критеріїв оцінки роботи поліцейських – з кількісних на якісні – фактично так і не відбулася.

Наразі, після майже трирічного періоду реформи досить гостро стоїть питання і обґрунтованого реального оцінювання якості кадрового забезпечення поліції як провідної ланки в досягненні бажаних результатів. Особливої актуальності ця проблема набуває на регіональному рівні, повсякденна робота якого, передусім, і підлягає оцінці як з боку держави, так і з боку суспільства – головних споживачів відповідних «послуг».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У тому чи іншому обсязі питання оцінювання ефективності Національної поліції України знаходиться в колі наукових інтересів багатьох правознавців: М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.А. Банчука, Є.Ю. Захарова, М.І. Іншина, Т.Є. Кагановської, А.Т. Комзюка, Є.О. Крапивіна, Б.В. Малишева, О.А. Мартиненка, Н.П. Матюхіної, О.М. Музичука, І.В. Охріменка, В.М. Плішкіна, А.М. Сердюка, В.В. Сокурєнка та ін.

Не вирішені раніше проблеми. Проте проблема оптимізації критеріїв оцінювання якості кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні практично не вивчалася і потребує подальшого дослідження.

Метою даної статті є аналіз критеріїв оцінювання якості кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні та можливостей їх оптимізації.

Виклад основного матеріалу. Перш, ніж перейти безпосередньо до критеріїв оцінювання якості діяльності поліції та її кадрового забезпечення, варто з'ясувати сутність використовуваного нами термінологічного апарату. Загалом якість є досить різноаспектним поняттям, яке відноситься до багатьох

об'єктів: діяльності, процесу, роботи, послуги, процедури, структури тощо. Але традиційно під якістю в будь-якій сфері розуміють ступінь задоволення встановлених чи передбачених потреб, інтересів, очікувань споживачів.

Відповідно оцінювання – це формування уявлення, складання висновку, визначення цінності, якості, позитивних сторін, значення тощо [4, с.828]; це управлінська процедура, яка впливає на ефективність, прозорість, умови праці через використання установлених підходів і критеріїв [5, с.1]; це планомірна діяльність уповноважених осіб у сфері кадрового забезпечення, орієнтована на контроль якості функціонування органу чи організації і його персоналу задля досягнення очікуваного результату [6, с.8]. При цьому оцінювання якості може бути кількісне та якісне за допомогою системи показників і критеріїв якості – параметрів і властивостей, які у своїй сукупності формують ступінь якості з урахуванням відповідних умов. Тобто критерій є підставою для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірилом [7, с.349].

Наразі критеріїв оцінювання досить багато, одні науковці притримуються старої кількісної оцінки, інші – сучасної якісної, тоді як більшість має точку зору щодо їх оптимального поєднання. У загальному розумінні оптимізацію (з лат. *optimum* – найкращий) визначають як процес надання чому-небудь, приведення чого-небудь у найкращий стан, знаходження чи вибору найкращого варіанту із низки альтернативних задля забезпечення максимальної ефективності [8; 9].

Отже, підсумовуючи вищесказане, приходимо до висновку, що сутність поняття оптимізації критеріїв оцінювання якості кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні полягає у процесі вибору найкращої комбінації, узгодження та вдосконалення кількісних показників і якісних властивостей кадрового забезпечення Національної поліції на регіональному рівні, які у своїй сукупності складають уявлення щодо ступеня досягнення органами поліції і їх кадровим складом поставлених задач, цілей, виконання покладених функцій і

обов'язків, задоволення потреб і інтересів суспільства.

Досліджуючи критерії оцінювання якості кадрового забезпечення Національної поліції України, не можна не відмітити, що історично досить довго для оцінки роботи міліції застосовувалися виключно кількісні статистичні дані, наприклад, кількість міліціонерів, показник розкритих злочинів, кількість адміністративних протоколів за певними статтями тощо – так звана «палична» система оцінки ефективності. Це часто призводило до напругування показників штучним шляхом, приховування злочинів від обліку, відмов заявника від подачі заяви про вчинення злочину і т.п. У 2013 році Наказом №334 МВС України від 02.04.2013 р. цю систему було формально скасовано, проте нову – і досі не затверджено. Як слушно зазначає Є.О. Крапивін, необхідно, аби нова система орієнтувалася на людей та їх потреби, а не на відомчу статистику як штучний доказ ефективності своєї роботи вищому керівництву. Якісна оцінка разом з кількісними показниками, які спираються на кримінальну статистику, може стати новою системою оцінки ефективності роботи поліції [10].

Зі створенням Національної поліції України в 2015 році Міністром внутрішніх справ України Арсеном Аваковим було проголошено, що буде впроваджено європейську модель оцінювання ефективності поліцейської роботи, яка базується на довірі населення. Відповідно планувалося оцінювати ефективність за чотирма напрямками:

1) зовнішнє соціологічне 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;

2) ефективність роботи поліції бізнес-середовищем (оцінка роботи поліції приватними підприємцями; малим і середнім бізне-

сом; великим бізнесом та іноземними компаніями): 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;

3) внутрішнє 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;

4) результати виконання пріоритетних завдань, звіти про виконання яких братимуться до уваги під час прийняття кадрових рішень у територіальних органах Національної поліції [11; 3].

Щодо якості кадрового забезпечення, то уваги заслуговують такі з вище наведених показників, як: 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; оцінка роботи колег, вищого керівництва структурних і територіальних підрозділів, оцінка мотивації працівників. Проте наразі однозначно незрозуміло, у якому вираженні – кількісному чи якісному – вони будуть представлені.

У зв'язку з цим розділяємо думку, що наразі повністю відмовитися від кількісних показників неможливо, адже поліція знаходиться ще на стадії реформування, тому необхідно знизити значення кількісного критерію в системі оцінювання [12, с.12-14]. І в будь-якому випадку вважаємо, що критерії оцінювання мають бути конкретними, вимірюваними, адекватними та порівняними. Наприклад, як у Великобританії: 1) відсоток поліцейських жіночої статі; 2) відсоток поліцейських з етнічних меншин в порівнянні з відсотком населення цих меншин у відповід-

ному регіоні; 3) кількість скарг на 1000 поліцейських; 4) відсоток реагування на повідомлення, які вимагають швидкого реагування тощо [13].

Зауважимо, що під час підсумкової колегії Міністерства внутрішніх справ України по результатах роботи у 2017 році голова Національної поліції України Сергій Князев наголосив, що поліція відходить від критерію оцінки роботи лише за відсотком розкриття злочинів (хоча про це вже наголошували і його попередники), і кількісній оцінці підлягатимуть лише тяжкі і особливо тяжкі злочини (вбивства, тяжкі тілесні ушкодження, зґвалтування, дорожньо-транспортні пригоди зі смертельними наслідками), і лише з метою вчасного реагування у разі зміни їх динаміки, стабілізації при ускладненні оперативної обстановки або поширенні окремих видів злочинів. У зв'язку з цим було оголошено про подачу на затвердження Міністрові внутрішніх справ нових критеріїв оцінки ефективності роботи поліції, зокрема, з протидії злочинності [14]. Проте, мова йде про критерії оцінки однієї складової діяльності поліції, а інші питання щодо оцінки, зокрема, і якості кадрового забезпечення Національної поліції залишається невирішеними.

Щодо визначеного за базовий показника рівня довіри, то варто констатувати, що рівень довіри до поліції у 2015 році був 60%, а зараз – 40%. Фахівці пояснюють дану ситуацію тим, що очікування по відношенню до патрульної поліції були первісно завищеними. Люди не розуміють, де повноваження й обов'язок патрульних, а де дільничного, слідчого, всю поліцію ототожнюючи з патрульною. Тому, не відчуваючи змін, люди почали менше довіряти і патрульній поліції [15], про що стверджує Є.О. Крапивін.

Цілком погоджуємося з автором, що рівень довіри – не найкращий показник для оцінки, адже кожен по-різному його визначає. А оскільки в опитувальниках зараз ставлять просте питання: довіряєте чи ні, не прописуючи конкретні складові довіри громадян (відчуття безпеки на вулиці або рівень задоволеності розглядом скарг тощо), практично неможливо правильно відслідкувати дина-

міку цього критерію, тим паче, що не у всіх респондентів є особистий досвід взаємодії із поліцією.

На той час для вирішення вищезазначеної проблеми було проведено обговорення питання визначення порядку оцінювання рівня довіри населення. У цій експертній зустрічі взяли участь представники провідних українських соціологічних компаній («TNS», «GfK Ukraine», Група «Рейтинг», Центр «Соціс», Центр «Соціальний моніторинг», «Актив-груп», «UMG»), які в результаті обговорення дійшли до висновку, що існуючий проект Постанови про порядок оцінки рівня довіри до поліції потребує суттєвого доопрацювання. Було наголошено на необхідності нормативного закріплення «індексу довіри» (напрямів оцінки – складових показника рівня довіри) до Національної поліції України, який би відображав усі складові довіри до органів поліції, що дозволить застосовувати універсальний підхід до оцінки рівня довіри не лише до поліції, але й інших правоохоронних органів [16].

Незважаючи на це, Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, яким визначаються основні завдання, принципи, періодичність проведення оцінки (на загальнодержавному рівні — не рідше одного разу на рік, на територіальному рівні — у разі потреби), порядок дій Національної поліції та незалежної соціологічної служби під час організації та проведення оцінки тощо [2]. Проте зазначено, що індикатори, за якими здійснюється проведення оцінки, визначаються Міністерством внутрішніх справ, і власне переліку цих критеріїв-індикаторів не наводиться.

О.А. Банчук, наприклад, пропонує запровадити глибинне інтерв'ю з тими людьми, які стикались із поліцією для реального оцінювання рівня довіри населення до поліції [17]. Цей метод надав би змогу оцінити і якість кадрового забезпечення поліції. Адже поліція, відповідаючи на запитання про оцінку своєї роботи, використовує насамперед дані відомчої статистики, які говорять про постійне зменшення кількості злочинів, що реєстру-

ються, та збільшення кількості розкритих злочинів. А рівень довіри населення до поліції, який постійно коливається в межах 40-50%, є «абстрактною довірою» [18], про що вже йшлося вище. Корисним у цьому контексті для України є досвід британського й американського «кримінологічного опитування» (criminal survey) – альтернативи офіційній кримінальній статистиці. Воно дозволяє описати картину злочинності соціологічними методами, тобто в людей запитують, чи ставали вони жертвою злочину протягом року і чи зверталася до поліції, якщо ні, то з якої причини. Це дасть змогу й правильно оцінити ступінь задоволення респондента роботою кадрового складу поліції.

При оптимізації критеріїв оцінювання кадрового забезпечення органів поліції, особливо на регіональному рівні, важливо вирішити найголовніше завдання – як обробляти та вірно трактувати отримані дані, як їх перетворювати на управлінські рішення. Саме тому довіра громадян має бути чіткою системою критеріїв, які б показували роботу окремих підрозділів поліції в конкретно визначеному регіоні: відчуття безпеки на території проживання; рівень задоволеності наданням послуг у поліції – чи зверталася людина до поліції і чи належним чином там відреагували на її звернення; чи ставала людина жертвою злочину і чи зверталася до поліції; реагування поліцією на подані скарги на неправомірні дії з боку її працівників [18] тощо.

Яскравим прикладом розгалуженої системи критеріїв оцінки якості роботи поліцейських вважаємо Великобританію, де система індикаторів APACS включає в себе: задоволеність жителів роботою поліції; кількість антигромадських проявів; ефективність роботи поліції у фунтах стерлінгів та багато інших. Спеціальна служба констеблів-інспекторів (Inspectorate of Constabulary) як незалежний орган проводить зовнішні та внутрішні опитування, причому інспектори наділені усіма повноваженнями щодо доступу у службові приміщення та отримання необхідної інформації від поліції. Зовнішнє оцінювання проводиться за критеріями ефективності, економічності та законності через 3-4 загальні

питання, які містять у собі уточнюючі запитання. У результаті чого складається та оголошується в парламенті доповідь про результативність роботи поліції [19].

Корисним для України вважаємо і досвід Білорусі в цьому напрямку, де оцінювання здійснюється як на основі кількісних, так і якісних критеріїв. У першому випадку використовуються статистичні дані про рівень злочинності в країні, а в другому – опитування населення. Примітною рисою є те, що в Білорусі кількісні показники, як і суб'єкти їх розрахунку та оприлюднення, розмежування їх функцій, уніфікація порядку формування та використання автоматизованих банків даних про правопорушення з метою виключення дублювання статистичної та довідкової інформації про правопорушення та осіб, які їх вчинили, – усі положення чітко регламентуються Законом Республіки Білорусь «Про єдину державну систему реєстрації та обліку правопорушень». У свою чергу, й проведення опитування населення щодо оцінки ефективності роботи поліції регламентується відповідним нормативним актом – Інструкцією про порядок організації вивчення громадської думки про роботу органів внутрішніх справ Республіки Білорусь. В рамках опитування визначається стан безпеки громадян, рівень латентної злочинності, причини звернення до правоохоронних органів [20] тощо.

Як бачимо, ефективність функціонування поліції напряму залежить не лише від того, які завдання будуть поставлені перед відповідними підрозділами, але й того, за допомогою яких критеріїв відбуватиметься оцінювання якості роботи. Як справедливо зазначають Н.Я. Куба та Р.Б. Тополевський, система оцінювання ефективності має бути гнучкою і мати можливість змінюватися для того, щоб уникнути випадків, коли орієнтація на досягнення встановлених показників ефективності з часом може почати шкодити діяльності Національної поліції, підмінюючи мету її діяльності метою досягнення цілей ефективності будь-якими засобами й методами [21].

На думку авторів, основними завданнями системи оцінювання є: 1) аналіз сприйняття

діяльності працівників Національної поліції населенням; 2) дослідження проблем, які виникають в діяльності Національної поліції в розрізі експертної оцінки; 3) визначення реальних потреб правоохоронної діяльності в конкретному населеному пункті та їхнє забезпечення; 4) визначення потреб та проблем в діяльності працівників Національної поліції методами самооцінки [21]. Крім того, оцінювання передбачає розробку рекомендацій за його результатами та їхнє впровадження.

Висновки. Отже, у результаті проведеного дослідження вважаємо, що оптимізація критеріїв оцінювання якості кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні на сьогоднішній день має відбуватися шляхом комбінування кількісних та якісних критеріїв оцінювання з переважаючим впливом останніх та з врахуванням регіональної специфіки та спеціалізації органу/підрозділу поліції. Причому, безумовно, критерії оцінювання мають бути конкретними, вимірюваними, адекватними та порівняними.

Обґрунтовано, що Україна і досі знаходиться у стані трансформації «паличкової» системи радянського періоду на європейську систему оцінювання якості кадрового забезпечення, передусім, через відсутність системного бачення реформи, незавершеності розпочатих заходів, недосконалості нормативно-правової бази. Закон України «Про Національну поліцію» було прийнято в 2015 році, а Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції» лише у 2018 р. Хоча й наразі індикатори, які в сумі становитимуть рівень довіри населення, залишаються невизначеними. Подальшого вдосконалення потребують й інші критерії, окрім рівня довіри, який наразі є досить абстрактним.

Література:

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

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції» від 07 лютого 2018 р. № 58. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/prozatverdzhennya-poryadku-provedennya-ocinkirivnya-doviri-naselennya-do-nacionalnoyi-politsiyi>

3. Концепція «100 днів якості Національної поліції». URL: <https://www.police.gov.ua/upload/iblock/48b/48b85465f584f5944bfa349e83b47e3f.pdf>

4. Словник української мови: в 11 томах. Том 5. К.: Наукова думка, 1974. 840 с.

5. Рекомендації щодо вдосконалення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. URL: <http://www.ucshrm.org.ua/ocinyuvannya-diyalnosti-derzhsluzhbovciv/view-category.html>

6. Сучасна технологія оцінювання персоналу та кадрового потенціалу організації і її соціально-психологічний аспект: наук. розробка / авт. кол.: В.М. Мартиненко, Ю.Д. Древаль, Ю.В. Конотопцева та ін. К.: НАДУ, 2013. 52 с.

7. Словник української мови: в 11 т. Т. 4. К.: Наукова думка, 1973. 840 с.

8. Сучасний словник іншомовних слів / За ред. О. Семотюк. Х.: Ранок, 2007. 467 с.

9. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1988. 748 с.

10. Крапивін Є.О. Концепція «100 днів якості Національної поліції»: невиконані обіцянки? URL: <http://umdpl.info/police-experts.info/2016/12/29/kontseptsiya-100-dniv-yakosti-natsionalnoji-politsiji/>

11. Ефективність роботи поліції оцінять за результатами опитування громадян і бізнесу. URL: <http://forbes.net.ua/ua/news/1405663-efektivnist-roboti-politsiyi-ocinyat-za-rezultatami-opituvannya-gromadyan-i-biznesu>

12. Оцінка діяльності міліції за допомогою громадської думки. Звіт за результатами національного соціологічного дослідження/ кол. авторів. Харків, ХІСД, 2012. 136 с.

13. Індикатори визначення найвищого рівня обслуговування населення поліцією Великобританії, розроблені Міністер-

ством внутрішніх справ Великобританії. URL: <http://police-reform.org/articles/index.php?do=print&id=1433232742>

14. Сергій Князев: Найближчим часом до МВС на затвердження подадуть критерії оцінки. URL: <http://mvs.gov.ua/ua/news/11884-Sergiy-Knyazv-Nayblizhchim-chasom-do-MVS-na-zatverdzhennya-podadut-kriterii-ocinki-efektivnosti-roboti-policii-FOTO.htm>

15. Інтерв'ю з експертом групи Євгеном Крапивінін: Піар-проект «моя нова поліція» не виправдав завищені очікування. URL: <http://umdpl.info/police-experts.info/2017/07/05/interv-yu-z-ekspertom-hrupy-evhenom-krapyvinym-evhen-krapyvin-piar-proekt-moya-nova-politsiya-ne-vypravdav-zavyscheni-ochikuvannya-politeka/#more-1337>

16. Експертна група бере активну участь у робочій групі з допрацювання проекту Постанови про порядок оцінки рівня довіри до поліції. URL: [http://umdpl.info/police-experts.info/2017/06/09/ekspert-hrup-bere-aktyvnu-](http://umdpl.info/police-experts.info/2017/06/09/ekspert-hrup-bere-aktyvnu-uchast-u-robochij-hrupi-z-dopratsyuvannya-proektu-postanovy/#more-1216)

[uchast-u-robochij-hrupi-z-dopratsyuvannya-proektu-postanovy/#more-1216](http://umdpl.info/police-experts.info/2017/06/09/ekspert-hrup-bere-aktyvnu-uchast-u-robochij-hrupi-z-dopratsyuvannya-proektu-postanovy/#more-1216)

17. Реформа поліції: питання без відповідей. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29025524.html>

18. Євген Крапивін: Радянські показники чи рівень довіри населення? URL: <http://umdpl.info/police-experts.info/2018/02/03/evhen-krapyvin-radyanski-pokaznyky-chy-riven-doviry-naselennya/>

19. How well is your police force doing? URL: <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmic>

20. Краткая оценка изучения общественного мнения населения о работе органов внутренних дел Республики Беларусь в 2014 году. URL: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=1171>

21. Куба Н.Я., Тополевський Р.Б. Система оцінки ефективності роботи національної поліції. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1455530110>